ИНСТИТУТ ЛЕНИНА

Р. А. Н. И. О. Н.
ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ПРАВА

ИГПЯ
0732

ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

★

ПОД РЕДАКЦИЕЙ
проф. Д. МАГЕРОВСКОГО

1927

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — ЛЕНИНГРАД

П Р А В О

Н. В. КРЫЛЕНКО

СУД и ПРАВО в СССР

Часть первая. Основы судоустройства

Ц. 1 р. 50 к.

Н. В. КРЫЛЕНКО

БЕСЕДЫ О ПРАВЕ и ГОСУДАРСТВЕ

Стр. 184. Ц. 75 к.

И. Д. ИЛЬИНСКИЙ

ВВЕДЕНИЕ В ИЗУЧЕНИЕ СОВЕТСКОГО ПРАВА

Часть I. Индивидуализм в буржуазной юриспруденции

Стр. 124. Ц. 90 к.

Часть II. (Печ.)

М. РЕЙСНЕР

П Р А В О

(Наше право. Чужое право. Общее право.)

Стр. 275. Ц. 1 р. 50 к.

Я. РОЗАНОВ

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА и ГОСУДАРСТВА

Стр. 388. Ц. 3 р.

С. М. БРОДОВИЧ

СОВЕТСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

с предисл. Д. А. Магеровского

Стр. 132. Ц. 1 р.

И. Н. АНАНОВ

ОЧЕРКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР

Народные комиссариаты Союза ССР

Стр. 211. Ц. 1 р. 50 к.

Проф. А. И. ЕЛИСТРАТОВ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РСФСР

Стр. 214. Ц. 2 р.

ВНИИСЭ МЮ СССР

Р. А. Н. И. О. Н.
ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ПРАВА

ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

★

Проф. И. С. Войтинского, проф. Ф. И. Вольфсона, проф. А. Я. Вышинского, проф. Е. Н. Даниловой, проф. А. И. Елистратова, проф. М. М. Исаева, доц. А. В. Карасса, проф. С. А. Котляревского, проф. Д. А. Магеровского, проф. И. С. Перетерского, действ. члена ИСП С. И. Раевича и проф. Д. С. Розенблюма

Под редакцией
проф. Д. МАГЕРОВСКОГО

Научно-политической секцией ГУСа допущено в качестве учебного пособия для вузов

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА ★ 1927 ★ ЛЕНИНГРАД

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

ОТПЕЧАТАНО
В 1-й ОБРАЗЦОВОЙ
ТИПОГРАФИИ ГИЗ'а.
Москва, Пятницкая, 71.
Главлит № 80204.
Гиз. 16291. Тир. 2.000.

Зак. 1383.

ИГ14/
О 732 Р

Библиотека
Института Ленина
при Ц. К. В. К. П. (б.)

6058
6058

СОДЕРЖАНИЕ.

Государственное право.

ПРОФ. Д. А. МАГЕРОВСКОГО.

Стр.

I. Общие понятия о государстве переходного периода. 1

II. Советская власть и взаимоотношение классов.

§ 1. Учение Ленина о роли пролетариата в русской революции. § 2. Диктатура пролетариата и революционное насилие. § 3. Вопрос о союзе пролетариата с крестьянством до революции 1917 г. § 4. Государственная власть и взаимоотношение классов после Февральской революции. § 5. Октябрьский переворот и взаимоотношение классов. § 6. Союз пролетариата с крестьянством в эпоху гражданской войны. § 7. Союз пролетариата с крестьянством и новая экономическая политика . . . . . 3—8

III. Экономические основы советской власти.

§ 1. Учение Маркса об экономических основах диктатуры пролетариата. § 2. Экономические командные высоты пролетариата в советском государстве. § 3. Врастание крестьянского хозяйства в социализм. § 4. Элементы капитализма. § 5. Тенденция развития советского хозяйства . . . . . 8—13

IV. Советская власть и национальный вопрос.

§ 1. Классовая борьба и национальная проблема. § 2. Право на государственное отделение. § 3. Принцип федеративной организации при советском строе. § 4. Развитие наций при советском строе. § 5. Взаимоотношение национального и классового элементов в советском строительстве . . . . . 13—19

V. Основные принципы строительства советского государственного аппарата.

§ 1. Значение государственного аппарата. § 2. Государственный аппарат и людской состав. § 3. Связь советского государственного аппарата с производственными единицами и массовыми организациями трудящихся. § 4. Объединения функций в советском государственном аппарате. § 5. Принцип пролетарского централизма 19—26

VI. Основные этапы развития СССР.

§ 1. Первый период (октябрь 1917 г. — 1 июня 1919 г.). § 2. Второй период (декабрь 1919 г. — декабрь 1922 г.). § 3. Юридическая структура СССР до 30 декабря 1922 г. § 4. Третий период (от 30 декабря 1922 г.) . . . . . 26—35

Стр.

VII. Съезд советов и Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР.

§ 1. Представительство классов и представительство наций. § 2. Организация и функции съезда советов СССР. § 3. Состав и функции ЦИК'а СССР. § 4. Союзный совет и совет национальностей. § 5. Организация и функции президиума ЦИК'а. § 6. Верховный суд Союза ССР . . . . . 35—43

VIII. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты СССР.

§ 1. Организация и функции СНК. § 2. СТО. § 3. Госплан и Арбитражная комиссия. § 4. Главконцесском и подготовительная комиссия. § 5. Общая структура и функции наркоматов СССР. § 6. Централизованные и объединенные наркоматы . . . . . 43—51

IX. Союзные республики, автономные республики и автономные области.

§ 1. Суверенитет союзных республик. § 2. Компетенция союзных республик. § 3. Центральные органы власти союзных республик. § 4. Процесс образования автономных республик и автономных областей. § 5. Автономные республики. § 6. Автономные области. § 7. Черты сходства и промежуточные типы между союзными и автономными республиками . . . . . 51—57

X. Заключение . . . . . 57—58

Административное право.

ПРОФ. А. И. ЕЛИСТРАТОВА.

I. Административная организация.

§ 1. Советы. § 2. Городские советы. § 3. Сельские советы. § 4. Съезды советов и исполкомы. § 5. Взаимоотношения мест с центром. § 6. Административное районирование . . . . . 59—75

II. Форма административной деятельности.

§ 1. Обязательные постановления. § 2. Административные взыскания. § 3. Ограничения личной неприкосновенности . . . 75—81

III. Охрана революционного порядка.

§ 1. Право передвижения. § 2. Печать. § 3. Собрания и общества. § 4. Культы. § 5. Чрезвычайные меры охраны революционного порядка . . . . . 81—95

IV. Коммунальное строительство и жилищное право.

§ 1. Коммунальное строительство. § 2. Основы жилищного права. 95—99

V. Здравоохранение.

§ 1. Санитарная охрана. § 2. Борьба с социальными болезнями. § 3. Охрана материнства и младенчества. § 4. Лечебное и курортное дело . . . . . 99—104

VI. Народное просвещение.

§ 1. Социальное воспитание. § 2. Профессиональное образование. § 3. Политическое просвещение. § 4. Руководство научными учреждениями . . . . . 104—109

VII. Укрепление революционной законности . . . . . 109—112

VIII. Рационализация госаппарата . . . . . 112—113

Финансовое право.

ПРОФ. С. А. КОТЛЯРЕВСКОГО.

Стр.

I. Введение . . . . . 114—116

II. Бюджет.

§ 1. Основные положения. § 2. Составление бюджета. § 3. Прохождение бюджета. § 4. Исполнение бюджета . . . . . 116—124

III. Государственные доходы.

§ 1. Прямые налоги: единый сельскохозяйственный налог. § 2. Промысловый налог. § 3. Подоходный налог. § 4. Гербовый сбор. § 5. Налог с наследства и прочие прямые налоги и сборы. § 6. Косвенные налоги. § 7. Акцизы. § 8. Неналоговые доходы. § 9. Общие правила взимания государственных доходов . . . . . .125—137

IV. Деньги и кредит.

§ 1. Денежное обращение. § 2. Валютные операции. § 3. Государственные займы. § 4. Кредитные учреждения и организации . . 137—143

V. Местные финансы.

§ 1. Местные расходы. § 2. Местные доходы. § 3. Дотации и субвенции. § 4. Виды местного бюджета. § 5. Составление, утверждение и исполнение местного бюджета . . . . . 143—148

VI. Финансовый контроль . . . . . 149—150

Хозяйственное право.

I. Общие вопросы хозяйственного права. Доц. С. И. Раевича.

§ 1. Хозяйственное право и его основные отрасли. § 2. Источники законодательства по вопросам хозяйственного права. § 3. Происхождение Гражданского кодекса РСФСР и связь его содержания со временем его возникновения. § 4. Состав и система Гражданского кодекса. § 5. Вводный закон к Гражданскому кодексу. § 6. Субъекты права. § 7. Осуществление права. § 8. Исковая давность. § 9. Сделки. § 10. Объекты права. § 11. Вещные права. § 12. Право собственности. § 13. Реквизиция и конфискация. § 14. Право застройки. § 15. Право залога. § 16. Общие положения обязательственного права и виды обязательств. § 17. Обязательства из причинения вреда. § 18. Неосновательное обогащение. § 19. Виды обязательственных договоров. § 20. Купля-продажа. § 21. Имущественный наем. § 22. Заем. § 23. Подряд. § 24. Поручительство. § 25. Поручение и доверенность. § 26. Дарение. § 27. Форма договоров. § 28. Наследственное право. § 29. Предмет наследования. § 30. Круг наследников. § 31. Порядок раздела наследства. § 32. Наследование по завещанию. § 33. Принятие наследства. § 34. Права государства на наследственное имущество . . . . . 150—182

II. Государственные предприятия и учреждения. Доц. А. В. Карасса.

§ 1. Введение. § 2. Трестирование государственных предприятий. § 3. Декрет 10 апреля 1923 г. о государственных трестах. § 4. Имущества треста. § 5. Органы треста. § 6. Трест и производственные заведения. § 7. Трест и государство. § 8. Тресты местного значения. § 9. Коммунальные тресты. § 10. Сельскохозяйственные тресты. § 11. Правления железных дорог. § 12. Синдикаты. § 13. Проект

Стр.

декрета о синдикатах. § 14. Акционерные общества с участием государственного капитала. § 15. Местные исполнительные комитеты в качестве юридических лиц . . . . . 182—201

III. Кооперативы. Проф. Б. Н. Даниловой.

§ 1. Потребительские кооперативы. § 2. Промысловые кооперативы. § 3. Кредитные кооперативы. § 4. Сельскохозяйственные кооперативы . . . . . 201—214

IV. Частнохозяйственные объединения (товарищества). Проф. Е. Н. Даниловой.

§ 1. Общие положения. § 2. Виды товариществ. § 3. Простое товарищество. § 4. Полное товарищество. § 5. Товарищество на вере. § 6. Товарищество с ограниченной ответственностью. § 7. Акционерное общество (паевое товарищество) . . . . . 214—241

V. Вексель. Проф. И. С. Перетерского.

§ 1. Простой вексель. § 2. Передача векселя. § 3. Протест векселя. § 4. Переводный вексель. § 5. Вексельная давность . . . . 242—247

VI. Страхование. Проф. Е. Н. Даниловой.

§ 1. Организация страхования в Союзе ССР. § 2. Виды государственного коммерческого страхования. § 3. Обязательное и добровольное страхование. § 4. Добровольное страхование . . . 247—257

VII. Исключительные права. Доц. С. И. Раевича.

§ 1. Понятие исключительных прав и виды их, признаваемые в СССР. § 2. Общесоюзное и республиканское законодательства об исключительных правах. § 3. Право на товарные знаки. § 4. Право на изобретение. § 5. Авторское право . . . . . 257—263

VIII. Аренда государственных предприятий и концессий. Доц. А. В. Карасса.

§ 1. Экономическое значение сдачи в аренду государственных предприятий. § 2. Права и обязанности сторон по договору аренды. § 3. Концессии. § 4. Декрет 23 ноября 1920 г. о концессиях. § 5. Юридическая сторона концессий. Права и обязанности концессионера. § 6. Порядок заключения концессионных договоров . . . . 264—273

IX. Внешняя торговля. Проф. Е. Н. Даниловой.

§ 1. Монополия внешней торговли. § 2. Органы регулирования внешней торговли. § 3. Порядок совершения экспортно-импортных операций. § 4. Ответственность по заграничным сделкам. § 5. Плановое начало в регулировании внешней торговли (контингенты). § 6. Система выдачи лицензий. § 7. Производство иностранными фирмами торговых операций в СССР . . . . . 273—285

Трудовое право.

ПРОФ. И. С. ВОЙТИНСКОГО И ПРОФ. Е. Н. ДАНИЛОВОЙ.

§ 1. Основные моменты в истории советского трудового права. § 2. Общая характеристика действующего советского трудового права. § 3. Государственные органы, регулирующие труд. § 4. Правовое положение профсоюзов. § 5. Коллективный договор. 6. Трудовое посредничество. § 7. Трудовой договор. § 8. Заработная плата. § 9. Ра-

Стр.

бочее время и время отдыха. § 10. Труд женщин и несовершеннолетних. § 11. Примирительные камеры и третейские суды. § 12. Расценочно-конфликтные комиссии. § 13. Трудовые суды и трудовая прокуратура. § 14. Социальное страхование. § 15. Наемный труд в крестьянском хозяйстве . . . . . 286—346

Земельное право.

ПРОФ. Д. С. РОЗЕНБЛЮМ.

I. Основные положения советского земельного права.

§ 1. Предмет земельного права. § 2. Действие земельного права в пространстве. § 3. Государственная собственность на землю. § 4. Право непосредственного пользования землями. § 5. Образование земель трудового пользования. § 6. Содержание права трудового пользования. § 7. Земельное общество. § 8. Формы землепользования. § 9. Двор. § 10. Землеустройство. § 11. Советское и коллективные хозяйства. § 12. Лесное законодательство. § 13. Горное законодательство . . . . . 347—419

Брачное и семейное право.

ДОЦ. С. И. РАЕВИЧА.

§ 1. Место брачного, семейного и опекунского права в общей системе советского права. § 2. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г.; основные тенденции его в вопросах брачного права и связь их со временем его издания. § 3. Имущественные отношения супругов по кодексу 1918 г. § 4. Условия вступления в брак. § 5. Прекращение брака. § 6. Семейное право, родство и правовые отношения родителей и детей. § 7. Отрицательное отношение действующего в РСФСР кодекса к усыновлению. § 8. Необходимость изменений в Кодексе в связи с развитием нэпа и проекты нового Кодекса законов о браке, семье и опеке. § 9. Основные намечающиеся перемены . . . . . 420—429

Уголовное право.

ПРОФ. М. М. ИСАЕВА.

I. Источники уголовного права

§ 1. Революционное правосознание. § 2. Руководящие начала по уголовному праву 1919 г. § 3. Уголовный кодекс 1922 г. § 4. Основные начала. § 5. Уголовный кодекс РСФСР 1925 г. . . . . 430—436

II. Классовый характер советского уголовного права. . . . . . 436—439

III. Социальная опасность деяния и деятеля

§ 1. Оценка опасности деяния. § 2. Источники социальной опасности деятеля. § 3. Отдельные симптомы (признаки социальной опасности вменяемых лиц) . . . . . 439—450

IV. Меры социальной защиты

§ 1. Задачи, преследуемые мерами социальной защиты. § 2. Расстрел. § 3. Объявление врагом трудящихся. Изгнание и удаление из пределов Союза ССР. § 4. Высылка и ссылка. § 5. Лишение сво-

Стр.

боды. § 6. Принудительные работы без лишения свободы. § 7. Правопоражения. § 8. Конфискация. § 9. Штраф. § 10. Общественное порицание. Предостережение. § 11. Зачет предварительного заключения. § 12. Условное осуждение. § 13. Досрочное освобождение и восстановление в правах . . . . . 451—463

V. Аналогия и Особенная часть . . . . . 463—466

VI. Вопрос о социальной опасности деятеля при отсутствии состава определенного преступного деяния . . . . . 466—467

VII. Система Особенной части

§ 1. Контр-революционные преступления. § 2. Преступления против порядка управления. § 3. Должностные преступления. § 4. Преступления хозяйственные. § 5. Нарушение правил об отделении церкви от государства. § 6. Воинские преступления. § 7. Преступления против личных и имущественных прав отдельных граждан. 467—482

VIII. Заключение . . . . . 482—483

Судебное право.

I. Судоустройство. Проф. Ф. И. Вольфсона.

§ 1. Принципы построения советского суда. § 2. Единоличный суд. § 3. Народный суд и губернский суд. § 4. Верховный суд. § 5. Особые сессии по трудовым делам. § 6. Земельные комиссии. § 7. Арбитражные комиссии. § 8. Государственный нотариат. § 9. Советская прокуратура . . . . . 484—497

II. Гражданское судопроизводство. Проф. Ф. И. Вольфсона.

§ 1. Основные начала гражданского судопроизводства. § 2. Предел формализма в гражданском процессе. § 3. Участие прокуратуры в гражданском процессе. § 4. Обжалование решений. § 5. Пересмотр решений. § 6. Исполнение судебных решений . . . . . 497—507

III. Уголовное судопроизводство. Проф. А. Я. Вышинского.

§ 1. Публичность. § 2. Материальная истина и судейское убеждение. § 3. Начало равноправия сторон в советском суде. § 4. Знание — следствие — прокуратура как звенья одной цепи. § 5. Кассационно-ревизионное начало и защита интересов трудящихся. § 6. Права обвиняемого в советском процессе. § 7. Заключение. . . . . 507—520

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Проф. Д. А. Магеровский.

I. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О ГОСУДАРСТВЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА.

«Между капиталистическим и коммунистическим обществом лежит период революционного преобразования одного в другое. Ему соответствует и политический переходный период, в котором государство не может быть ничем иным как революционной диктатурой пролетариата» [1]). Так писал великий теоретик научного социализма, выводя из анализа стоящей перед ним действительности точную, но абстрактную формулу грядущего переходного периода от капитализма к коммунизму. Анализ этой действительности рисовал перед ним картину перерождения буржуазии из класса революционного, способствующего развитию производительных сил, руководящего нацией и создающего культурные ценности, в класс, становящейся тормозом к экономическому, национальному и культурному развитию человечества. Внутренние противоречия, порождаемые в процессе капиталистического производства, создают препятствия для дальнейшего развития общества. Общественный характер производства требует уничтожения частнокапиталистического присвоения; анархия производства в обществе должна быть заменена плановым производством и распределением продуктов. Но уничтожить частнокапиталистическое присвоение и анархию производства в обществе можно, лишь уничтожив капиталистический характер производства и тем самым класс капиталистов.

Буржуазия делает попытки уменьшить внутренние противоречия в капиталистической системе производства; она стремится вместо анархии производства ввести некоторое плановое начало в отдельных отраслях хозяйства; она пытается при помощи об'единения отдельных капиталистических предприятий создать возможность планового регулирования рынка. На этой почве создаются монополистические союзы капиталистов: картели, синдикаты и тресты. Для обеспечения деятельности предприятий и реализации продуктов промышленности империалистическое государство захватывает важнейшие источники сырья и рынки сбыта. Территория земного шара разделяется между государственно-капиталистическими трестами, каковыми являются так

[1]) К. Маркс, «Критика Готской программы». Птр. 1917, 32 стр.

называемые великие державы. Для того чтобы отдельные капиталистические предприятия получили полную устойчивость в области кредита, они сращиваются с соответствующими организациями банковского капитала.

Но в недрах этого капиталистического общества, которое делает все возможное для того, чтобы спасти капиталистическую форму производства от гибели, все более и более развиваются внутренние противоречия, так как те противоречия, которые раньше существовали в системе национально-капиталистического государства, не исчезают, а воспроизводятся во все более и более широком масштабе. Высшим выражением этих противоречий и разложения буржуазного общества являются мировые войны, которые вызываются конкурентной борьбой между государственно-капиталистическими трестами и ставят перед человечеством проблему о необходимости перехода к более совершенной организации общества.

Этот переход может совершить лишь пролетариат, кровным образом заинтересованный в дальнейшем развитии производительных сил и в уничтожении эксплоатации труда. Кроме пролетариата, — этой основной противокапиталистической силы, — мы имеем и другую силу, угрожающую государству мирового капитализма, — это колониальные народы. Система империализма опирается на эксплоатацию экономически отсталых государств, которые превращены империалистическими державами в колонии. Те сверхприбыли, которые получаются империалистическими государствами от колоний, служат мощным источником, вливающим новые соки в разлагающуюся экономику капиталистического общества. Но все более и более растущее недовольство в колониальных странах является одним из важнейших противоречий империалистической системы. Эти две силы — пролетариат передовых стран и колониальные народы, об'единенные общей тактикой в совместной борьбе против системы империализма, — должны сыграть решающую роль в уничтожении капитализма.

Революция не наступает планомерно во всей системе капиталистического общества, а в первую очередь в тех ее звеньях, которые являются наиболее слабыми и наименее развитыми. Эта неравномерность развития капиталистического общества получила непосредственное выражение на опыте русской революции. Одно из слабых звеньев капиталистической системы порвалось: образовался Союз Советских Социалистических Республик. В лице СССР мы видим, как одна шестая часть земного шара вышла из системы мирового империализма и стала третьим мощным фактором, разлагающим и борющимся с системой мирового империализма. Абстрактная формула переходного периода, установленная Марксом, наполнилась конкретным историческим содержанием. Советская республика явилась политической формой диктатуры пролетариата, подлинным государством переходного периода.

II. СОВЕТСКАЯ ВЛАСТЬ И ВЗАИМООТНОШЕНИЕ КЛАССОВ.

§ 1. Учение Ленина о роли пролетариата в русской революции. Центральной проблемой пролетарской революции является проблема государственной власти. Это неоднократно отмечал Ленин в ряде своих работ и выступлений. «Самым главным вопросом, — говорил он, — всякой революции является вопрос о государственной власти. В руках какого класса власть — это решает все» [1]). И начиная от самых первых своих работ до самых последних, Ленин проблемам государственной власти уделяет особое внимание. Вопрос о роли пролетариата в революции, о той тактике, какую необходимо будет пролетариату проводить для завоевания государственной власти, проблема удержания власти и ее укрепления — вот серия вопросов, на которые беспрерывно направлено внимание Владимира Ильича. Ленин в своей работе «Что такое друзья народа», написанной в 1894 г., ставит, правда, еще в неразвернутом виде, всю серию вопросов, которые в дальнейшем стали основными стержнями его учения: о реакционной роли буржуазии в русской революции, о стремлении буржуазии подчинить под свое руководство крестьянство, о революционности крестьянства до того момента, покуда оно будет бороться за общедемократические преобразования, и реакционности его, если оно пойдет за буржуазией. Исходя из этих положений, Ленин приходит к определенному выводу, что единственным классом, который будет вести революцию до конца, — классом, который будет толкать крестьянство вперед, значит, классом, который будет представлять все трудовое население страны, явится русский пролетариат. «Русский рабочий, — говорит он, — единственный естественный представитель всего трудящегося и эксплоатируемого населения России» [2]).

§ 2. Диктатура пролетариата и революционное насилие. Одним из важнейших моментов при борьбе за власть в классовом обществе является вопрос о владении вооруженной силой. Если в руках господствующего класса имеется вооруженная сила, прекрасно организованная и преданная ему, то при существовании даже хозяйственного и идеологического вырождения господствующего класса он может еще долго удержаться у власти. Отсюда: одной из задач класса, идущего к власти, является способствование разложению вооруженной силы господствующего класса и забота о создании для себя соответствующей вооруженной базы, для того чтобы революцию, которую он должен совершить, он, действительно, мог бы осуществить. «Революция, — писал в одной из своих работ Энгельс, — есть акт, в котором часть населения навязывает свою волю другой части,

---

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XVI, ч. 2, стр. 102.
[2]) Его же, Собр. соч., т. I, стр. 209.

посредством ружей, штыков, пушек, т.-е. средств чрезвычайно авторитетных. И победившая партия по необходимости бывает вынуждена удержать свое господство посредством того страха, который внушает реакционерам ее оружие» [1]). После захвата власти перед господствующим классом возникает вопрос о необходимости применения насилия по отношению к враждебным ему классам. Насилие является одним из мощных орудий в руках господствующего класса, при помощи которого он сламывает все сопротивляющиеся ему классы и создает нормальные предпосылки для своей дальнейшей творческой деятельности. Насилие, как орудие в руках господствующего класса, может сыграть или решающую роль или роль временную, паллиативную. Этот вопрос зависит от того, какой класс применяет насилие. Если нет экономических предпосылок к существованию у кормила правления класса, стоящего у власти, т.-е. если хозяйственные функции им не выполняются, насилие, правда, может сыграть известную роль в смысле задержки соответствующего низвержения этого класса, но в этом случае оно есть только паллиатив, временная отсрочка. Насилие в руках класса, который выполняет производственные и хозяйственные функции, в руках класса творчески сильного является одним из ценнейших и вернейших орудий при расчистке им себе пути скорейшего выявления новых форм хозяйственной жизни, создания новых производственных отношений, которые содействовали бы развитию производительных сил. В силу этого насилие по отношению к враждебным пролетариату классам есть один из существеннейших элементов в диктатуре пролетариата.

§ 3. Вопрос о союзе пролетариата с крестьянством до революции 1917 г. В связи с надвигающейся революцией Ленин в начале 1905 г., исходя из ранее выдвинутого им положения о руководящей роли пролетариата в будущей русской революции, ставит конкретно вопрос о способах достижения пролетариатом государственной власти и о тех союзниках, совместно с которыми он завоюет эту власть. Основные идеи о союзе пролетариата с крестьянством, которые в дальнейшем развивает Ленин, были в прошлом веке выявлены Марксом. Ленин воскресил эти идеи и не только воскресил, но развил и углубил их. «Победоносным бортом, — пишет он, — за демократизм пролетариат может оказаться лишь при том условии, если к его революционной борьбе присоединится масса крестьянства. Не хватит на это силы у пролетариата, — буржуазия окажется во главе демократической революции и придаст ей характер непоследовательный и своекорыстный. Помешать этому нет иного средства, кроме революционно-демократической диктатуры пролетариата и крестьянства» [2]).

---

[1]) Энгельс, «Dell' Autoriatà». (Цитирую по книге Ленина «Государство и революция».)

[2]) Н. Ленин, «За двенадцать лет», стр. 442.

Также ясно для Ленина и то, что, взяв в свои руки власть, пролетариат должен будет при той международной обстановке, которая была в 1905 г., известное время еще воздерживаться от чисто социалистических преобразований для того, чтобы не оттолкнуть от себя крестьянство, ибо это было бы гибелью для революции. «Если бы мы, — говорит он, — не могли опереться, кроме пролетариата, и на крестьянство в борьбе за республику и демократию, тогда дело удержания власти было бы безнадежно» [1]). События, которые разыгрались в Европе в период 1914—1917 гг., подготовили значительно почву для возможности победы в Европе пролетариата над буржуазией. Из анализа того величайшего кризиса, который представляла из себя война 1914 г., Ленин делает вывод, что наступает эпоха социалистических революций. При этом для него было совершенно ясно, что хотя эта переходная эпоха может длиться долгие годы, но одно все-таки несомненно, это то, что мы имеем перелом в историческом развитии, и крупные социальные революции, которые должны разыграться, будут революциями, идущими под главенством пролетариата.

§ 4. Государственная власть и взаимоотношение классов после Февральской революции. Февральская революция 1917 г. сметает царскую власть и создает то положение, которое Лениным было охарактеризовано как двоевластие. «...русская революция марта 1917 г., — писал он, — не только смела всю царскую монархию, не только передала всю власть буржуазии, но и дошла вплотную до революционно-демократической диктатуры пролетариата и крестьянства. Именно такой диктатурой (т.-е. властью, опирающейся не на закон, а на непосредственную силу вооруженных масс населения) и именно указанных классов являются Петроградский и другие, местные, советы рабочих и солдатских депутатов... Не подлежит ни малейшему сомнению, что долго продолжаться такой «переплет» не в состоянии. Двух властей в государстве быть не может. Одна из них должна сойти на-нет...» [2]). Здесь всплывает во всей широте та проблема о взаимоотношении между пролетариатом и крестьянством, которая была так ярко выявлена Лениным в 1905 г. Для него ясно, что победит та из двух властей, которая в состоянии будет организовать вокруг себя и повести за собой крестьянство. «Более двадцати лет, — писал он, — существует массовое социал-демократическое рабочее движение в России (если считать с больших стачек 1896 г.). За этот большой промежуток времени, через две великие революции, красной нитью через всю политическую историю России тянется вопрос: рабочему ли классу вести крестьян вперед, к социализму, или либеральному буржуа оттаскивать их назад, к примирению с капитализмом» [3]).

---

[1]) Н. Ленин, «За двенадцать лет», стр. 459.
[2]) Его же, Собр. соч., т. XIV, ч. 1-я, стр. 39 и 40.
[3]) Его же, Собр. соч., т. XIV, ч. 2-я, стр. 80.

§ 5. Октябрьский переворот и взаимоотношение классов. Пролетариату удалось вырвать крестьянство из-под влияния буржуазии. Поддержка крестьянства во время Октябрьской революции сыграла решающую роль для победы пролетариата. Пролетариат увлек за собой и сплотил вокруг себя крестьянские массы. Активная и организаторская роль, которую проявил пролетариат при подготовке Октябрьской революции, руководство вооруженным восстанием и решительные действия по укреплению и организации захваченной власти — все это передает пролетариату руководящую роль внутри советов. Это подкрепляется еще двумя моментами: во-первых, армия, т.-е. та часть крестьянства, которая была вооружена, распадается; таким образом, и то влияние, которое оказывалось вооруженной силой организованного крестьянства на пролетариат, постепенно ниспадает, и в дальнейшем ходе революции, даже тогда, когда организуется новая армия, она уже находится под непосредственным руководством пролетариата. Во-вторых, на другой же день после Октябрьского переворота пролетариат предпринимает шаги в области закрепления за собой ряда командных экономических высот (национализация банков, транспорта и крупной промышленности). Все эти причины сыграли решающую роль в области видоизменения природы власти внутри самих советов. Советы от Февраля до Октября 1917 г. из органов диктатуры пролетариата и крестьянства превратились в органы диктатуры пролетариата, опирающегося на крестьянство. Вместе с тем, никогда нельзя забывать, что диктатура пролетариата имеет одним из самых основных своих элементов связь и поддержку крестьянских масс. «Диктатура пролетариата, — говорит Ленин, — есть особая форма классового союза между пролетариатом, авангардом трудящихся, и многочисленными непролетарскими слоями трудящихся (мелкая буржуазия, мелкие хозяйчики, крестьянство, интеллигенция и т. д.), или большинством их, союза против капитала, союза в целях полного свержения капитала, полного подавления сопротивления буржуазии и попыток реставрации с ее стороны, союза в целях окончательного создания и упрочения социализма» [1]).

§ 6. Союз пролетариата с крестьянством в эпоху гражданской войны. В дальнейшем ходе революции не наступила та мирная передышка, которую Ленин ожидал в марте и апреле 1918 г. Май месяц несет за собой начало эпохи ожесточенных гражданских войн. В связи с этим, а также с отходом ряда территорий от советской России, мы имеем стихию надвигающегося голода. Перед советской властью ставится проблема: либо применить решительные, насильственные меры по отношению к крестьянству для того, чтобы получить для городов и армии продовольствие, либо быть под угрозой непосредственной голодной смерти. И она выбирает первый путь — решительной продовольственной дикта-

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XIV, стр. 241.

туры, провозглашение твердой хлебной монополии и призыва к крестовому походу за хлебом в деревню. Значительная часть крестьянства отнеслась отрицательно к этим мероприятиям. Назревал разрыв и даже вооруженная борьба между пролетариатом и крестьянством. Но политические события — волна контр-революционных движений, возглавляемых помещиками, а также интервенция иностранных государств — изменяют настроение крестьянства. Ненависть к помещикам, боязнь реставрации феодально-помещичьих отношений, а также пробудившееся национальное чувство заставляют крестьянство теснее сплачиваться вокруг пролетариата и признать его своим руководителем в борьбе с внутренней и иностранной контр-революцией.

§ 7. Союз пролетариата с крестьянством и новая экономическая политика. До конца 1920 г., т.-е. в продолжение всей гражданской войны, боязнь помещиков и как следствие этого — стремление удержать диктатуру пролетариата торжествовало в крестьянстве. Слова Ленина: «каждый крестьянин знает, что его враг — помещик — еще не уничтожен, но притаившись ждет помощи от своих друзей — разбойников международного капитала», — эти слова ярко отражают те основные тенденции, которые победили внутри крестьянства в эпоху гражданской войны. Но как только наступает ликвидация гражданских фронтов, то резко выступает противоречие между экономическими мероприятиями советской власти в деревне и стремлениями и желаниями самого крестьянства, которое затушевывалось совместной борьбой пролетариата и крестьянства. Перед советской властью становится неотложный вопрос о необходимости пересмотра отношений между пролетариатом и крестьянством. Вопрос о возможности удержания в дальнейшем в своих руках государственной власти выступает перед пролетариатом во всю широту. Недовольство крестьянства экономической политикой пролетариата приводит к необходимости пересмотра экономических основ союза пролетариата с крестьянством. Недовольство крестьянства должно быть полностью изжито, и экономическая политика должна быть повернута под таким углом зрения, чтобы прочный политический союз, который был заключен пролетариатом с крестьянством перед Октябрьской революцией и который непрерывно поддерживался во время гражданской войны, — чтобы этот политический союз был закреплен экономическим союзом между пролетариатом и крестьянством. Без экономического союза, при создавшейся внутренней и международной кон'юнктуре, удержать политический союз будет невозможно, а раз не будет политического союза у пролетариата с крестьянством, то гибель советской власти станет неминуемой.

Десятый с'езд партии (постановление о замене разверстки натуральным налогом), а затем и ВЦИК (СУ, 1921 г., № 26, ст. 147) принимают соответствующие решения. Этот момент является решающим в области отношений крестьянства с пролетариатом.

Мы видим, как постепенно начинает налаживаться и крепнет экономический союз крестьянства с пролетариатом.

В связи с развитием капиталистических отношений, которые порождаются свободой торговли и свободным хозяйственным оборотом, вырастает новый класс — буржуазия. Поэтому создаются новые проблемы и возникают новые опасности для экономического союза пролетариата с крестьянством. Ленин в конце 1921 г. рисует картину новой опасности, встающей перед советской властью, — это возможность союза между новой буржуазией и крестьянством: «Весь вопрос, — говорит он, — кто кого опередит. Успеют капиталисты раньше сорганизоваться, — и тогда они коммунистов прогонят, и уж тут никаких разговоров быть не может... Или пролетарская государственная власть окажется способной, опираясь на крестьянство, держать господ капиталистов в надлежащей узде, чтобы направлять капитализм по государственному руслу и создать капитализм, подчиненный государству и служащий ему» [1]).

Таким образом, мы видим, как постепенно, по мере развития и реализации новой экономической политики, встает перед пролетариатом опять проблема борьбы с буржуазией за руководство крестьянскими массами. Возможность смычки между буржуазией и крестьянством лишь тогда станет реальной, когда буржуазия сможет лучше удовлетворить крестьянские потребности, чем пролетарская государственная власть. «Дай, — говорит Ленин, — известное количество товаров. Если они в твоих руках, ты держишь власть» [2]).

III. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ.

§ 1. Учение Маркса об экономических основах диктатуры пролетариата. Весь строй государственной власти покоится на строе хозяйственной организации и хозяйской власти. Владеющий экономическими ценностями обладает и политической властью. Политическая власть господствующего класса может удержаться до тех пор, пока господствующий класс выполняет определенные положительные экономические функции. Современное состояние капиталистического хозяйства указывает на потерю буржуазией, как господствующим классом, тех положительных экономических функций, которые она выполняла в течение предшествующего периода. Эта потеря экономических положительных функций буржуазией является одной из основных предпосылок для социалистической революции. Отсюда задача пролетариата: на другой же день после захвата в свои руки государственной власти произвести разрыв старых социально-экономических связей, которые были одним из главных тормозов к развитию производитель-

---

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XVIII, ч. 1-я, стр. 375.
[2]) Там же, стр. 145.

ных сил. Это было установлено Марксом, когда он впервые в «Коммунистическом Манифесте» давал описание переходной эпохи от капитализма к коммунизму. «Пролетариат, — писал он, — воспользуется своим политическим господством, чтобы постепенно отнять у буржуазии весь капитал, чтобы централизовать все орудия труда в руках государства, т.-е. организованного, в качестве господствующего класса, пролетариата, и по возможности скорее увеличить массу производительных сил». Таким образом, Маркс устанавливает, что одной из основных задач государственной власти пролетариата будет стремление дать простор тем экономическим силам, которые сдерживались и парализовались прежними капиталистическими отношениями. Пролетариату необходимо будет, для того чтобы произвести эту перестройку экономических связей, провести ряд экономических мероприятий. Останавливаясь на тех шагах, которые пролетариат должен предпринять на другой день после захвата государственной власти, Маркс говорит: «Конечно, сначала это может совершиться только путем деспотического вторжения в буржуазные условия производства. Следовательно, путем мероприятий, которые с экономической точки зрения кажутся недостаточными и ненадежными, но которые в ходе движения перерастают самих себя и неизбежны, как средства преобразования всего способа производства». И он намечает серию мероприятий, которые должны быть осуществлены пролетариатом для подведения экономического базиса под свою политическую диктатуру.

§ 2. Экономические командные высоты пролетариата в советском государстве. Конституции советских республик в своих декларациях и основных положениях, провозглашая основные цели и задачи советской республики, перечисляют все важнейшие мероприятия, которые устанавливают основные экономические командные высоты пролетариата. Они в основных чертах соответствуют тем мероприятиям, которые были начертаны в «Коммунистическом Манифесте». В перечисленных основных экономических мероприятиях мы имеем некоторые варианты в конституциях союзных республик, которые об'ясняются тем историческим моментом, в который были приняты соответствующие конституции. Так, например, Конституция РСФСР, принятая на V с'езде советов, говорит об основных экономических мероприятиях в своей Декларации, принятой еще на III с'езде советов, в январе 1918 г. — в эпоху довоенного коммунизма и при начале проведения социалистических мероприятий в области промышленности; в силу этого в Конституции, на-ряду с отменой частной собственности на землю, леса, недра и воды, а также национализацией банков, лишь подтверждается закон о рабочем контроле, хотя и делаются определенные указания, что введение рабочего контроля является лишь первым шагом к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта

в собственность советской рабоче-крестьянской республики [1]). В украинской Конституции, принятой в 1919 г., т.-е. в эпоху военного коммунизма, непосредственно декларируются мероприятия, выражающиеся в отмене как частной собственности на землю, так и на все другие средства производства (Конституция УССР, ст. 3, п. «а»). В Конституции СССР, принятой в эпоху новой экономической политики, на-ряду с провозглашением отмены частной собственности на землю, леса, недра, воды и все крупные предприятия и средства производства, устанавливаются задачи государственного регулирования внутреннего рынка, развития товарного обращения, привлечения иностранного капитала, в виде концессий и займов (Конституция СССР, ст.ст. 3 и 15).

К моменту образования Союза ССР во всех союзных республиках были проведены следующие основные мероприятия, устанавливающие экономические командные высоты пролетариата: национализация земли, банков, крупной промышленности и транспорта, а также монополия внешней торговли.

§ 3. Врастание крестьянского хозяйства в социализм. Развивая и поднимая промышленность, строя планы экономического восстановления и расширения промышленности, мы должны все время итти в этом строительстве, учитывая крестьянское хозяйство, продвигаясь вместе с ним вперед. Мы должны двигаться таким образом, чтобы двигать за собой все крестьянское хозяйство, ибо притти к коммунистической организации производства можно лишь при условии, если в этот коммунизм врастет не только промышленность, но и сельское хозяйство.

В течение довольно длительного периода времени в недрах советского хозяйства не могут не существовать, на-ряду с элементами социализма, также и элементы капитализма .«Теоретически, — говорит Ленин, — не подлежит сомнению, что между капитализмом и коммунизмом лежит известный переходный период. Он не может не соединять в себе черты или свойства обоих этих укладов общественного хозяйства. Этот переходный период не может не быть периодом борьбы между умирающим капитализмом и рождающимся коммунизмом, или, иными словами, между побежденным, но не уничтоженным капитализмом и родившимся, но совсем еще слабым коммунизмом» [2]). В связи с этим для переходного периода Ленин указывает новый путь — путь возможного врастания крестьянского хозяйства в коммунизм: не при помощи внешних принудительных внеэкономических мер, а на основании об'единения индивидуального крестьянского хозяйства в мощную кооперативную организацию. Кооперирование крестьянского хозяйства становится мощным орудием по связыванию социалистического хозяйства пролетариата с хозяйством крестьянским, по

---

[1]) В новой редакции Конституции РСФСР, принятой XII Всероссийским с'ездом советов, ст. 15 устанавливает экономические основы власти.

[2]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XVI, стр. 347.

преобразованию его из индивидуалистического в хозяйство коллективистическое. «Раз государственная власть в руках рабочего класса, — говорит Ленин, — раз этой государственной власти принадлежат все средства производства, уже действительно осталась только задача кооперирования населения... Научиться практически строить социализм так, чтобы всякий мелкий крестьянин мог участвовать в этом построении. Этой-то ступени мы и достигли теперь» [1]). Вовлечение крестьянства к бессознательному, может быть, но активному участию в строительстве коммунизма — в этом заключается одна из основных задач новой экономической политики.

§ 4. Элементы капитализма. Вводя новую экономическую политику, Ленин имел в виду дать мощный толчок к развитию крестьянского хозяйства и установить условия, наиболее благоприятствующие этому развитию. Одним из необходимейших условий для развития крестьянского хозяйства является такой темп развития промышленности, при котором крестьянское хозяйство было бы обеспечено со стороны промышленности всем необходимым. В первоначальный период развития новой экономической политики трудно было рассчитывать на то, что пролетариат сумеет лишь собственными силами достаточно быстро восстановить промышленность, разрушенную империалистической и гражданской войной, и наладить торговый оборот как с деревней, так и с иностранными государствами. В силу этого Ленин выдвигает идею привлечения как иностранного, так и национального капитала к нашей промышленности и торговле. Такое привлечение мыслилось в форме концессий, организации смешанных акционерных обществ и сдачи в аренду тех государственных предприятий, которые непосредственно не могли бы быть использованы государством. Таким образом, на-ряду с самостоятельным строительством социалистического производства и организацией государственной торговли, Ленин выдвигает идею помощи социалистическому производству и государственной торговле со стороны капиталистической системы. Опасность со стороны капитализма по отношению к экономике социалистической Ленин считал ничтожной. В любой момент тот капитализм, который государством поощряется, может быть государством урезан, если он начнет перевешивать и угрожать элементам социалистической организации производства. «Государственный капитализм, — говорит Ленин, — это — тот капитализм, который мы сумеем ограничить, пределы которого мы сумеем установить; этот государственный капитализм связан с государством, а государство, это — рабочие, это — передовая часть рабочих, это — авангард, это — мы» [2]). Таким образом, мы видим, что, на-ряду с двумя рычагами в области влияния государства на экономику, — именно: социалистической организацией

---

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XVIII, ч. 1-я, стр. 139—140.
[2]) Его же, т. XVIII, ч. 2-я, стр. 35.

промышленности и кооперированием крестьянского хозяйства под руководством пролетариата, Ленин выдвигает организацию капитализма по тому плану и по тому руслу, по которым эта организация будет допущена самой государственной властью пролетариата. В силу этого капитализм становится рычагом в руках государственной власти пролетариата по пересозданию экономических отношений в смысле приближения их к социалистическому обществу. Но в течение всего шестилетнего периода развития новой экономической политики капитализм не получил сколько-нибудь значительного развития, как в силу хилости национальной буржуазии, так и в силу враждебности и недоверия к нам иностранной буржуазии. Пролетарскому государству приходилось все время справляться собственными силами, как восстанавливая и развивая крупную промышленность, так и организуя государственную и кооперативную торговлю.

§ 5. Тенденции развития советского хозяйства. Не страшно привлечение в определенных рамках частного капитала, а страшна возможность развития экономических отношений вне русла социализма. Если крестьянское хозяйство будет непосредственно впитываться и входить в систему социализма, то развитие новых капиталистических отношений не будет иметь места. И в силу этого пролетариат, опираясь на свои экономические командные высоты, будет создавать социалистическое накопление, связывая крестьянское хозяйство в производственном процессе и в процессе обмена с государственными промышленными предприятиями и государственной торговлей, т.-е. элементами социализма. Таким образом, в этой области мы будем иметь реальное руководство и направление крестьянского хозяйства со стороны государственной власти. Для того чтобы вести крестьянское хозяйство к социализму, необходимо, чтобы темп развития социалистической промышленности был достаточно мощным. Но проведение индустриализации страны должно быть тесными нитями увязано с ростом крестьянского хозяйства. Не разорять крестьянское хозяйство за счет государственной промышленности, а развивать его, сохраняя руководящую роль за пролетарской промышленностью.

Поскольку мы будем иметь реальное развитие государственной промышленности и реальное развитие государственной торговли, увязываемое с крестьянским хозяйством, постольку мы будем иметь направление в сторону социализма, — в сторону рождения тех экономических отношений, которые необходимы для осуществления социалистического общества. Если же это реальное руководство выпадет из рук пролетариата, то мы получим смычку между крестьянским хозяйством и иностранным и национальным капиталом; крестьянское хозяйство в силу этого пойдет по пути не врастания в социализм, а врастания в капитализм. От активности пролетариата, от его умения учесть реальную кон'юнктуру, организовать социалистические предприятия,

обеспечить смычку между государственными предприятиями и крестьянским хозяйством зависит дальнейшее приближение к социалистическому обществу. Если пролетариат при помощи государственной власти не в состоянии будет это сделать, то мы будем иметь ход назад, мы будем откатываться в сторону восстановления капиталистических отношений.

Итак, организаторская роль пролетариата в производстве, его умение дать мощные точки к развитию производительных сил, способность создать базу для социалистического накопления и индустриализировать страну, а также найти методы внедрения плановых элементов в стихию рынка — все это является необходимым условием для удержания пролетариатом в своих руках государственной власти.

IV. СОВЕТСКАЯ ВЛАСТЬ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС.

§ 1. Классовая борьба и национальная проблема. «Буржуазия всегда на первый план ставит свои национальные требования. Ставит их безусловно. Для пролетариата они подчиняются интересам классовой борьбы» [1]). Вот формула, которая дает основной критерий пролетариату для установления его тактики в национальном вопросе. Отсюда вытекает необходимость и важность тщательного учета об'ективно складывающейся обстановки в данный исторический момент. Диалектическая точка зрения, вскрывающая конкретно-исторический ход социальной жизни, дает политической партии мощное орудие для определения ее тактики. В одной из своих статей Ленин иллюстрирует необходимость применять диалектический метод при решении национального вопроса примером Маркса, который в середине прошлого столетия стоял за независимость Польши, но был против национального движения чехов и южных славян, ибо независимая Польша тогда была бы мощной поддержкой европейскому революционному движению в борьбе против царизма, а чехи и южные славяне были бы форпостами царистской реакции. «Если конкретная ситуация, — писал Ленин, — перед которой стоял Маркс в эпоху преобладающего влияния царизма в международной политике, повторится, например, в такой форме, что несколько народов начнут социалистическую революцию (как в 1848 году в Европе начали буржуазно-демократическую революцию), а *другие* народы окажутся главными столпами буржуазной реакции, — мы тоже должны быть за революционную войну с ними, за то, чтобы «раздавить» их, за то, чтобы разрушить все их форпосты, какие бы мелко-национальные движения здесь ни выдвигались» [2]). Таким образом, Ленин учил нас не создавать себе абсолютов и фетишей из тех

---

[1]) Н. *Ленин*, «О праве нации на самоопределение», 1914 г., Собр. соч., т. XIX, стр. 110.

[2]) *Его же*, Собр. соч., т. XIX, стр. 199.

принципов, которые мы выдвигаем, а применять их, учитывая особенности исторической обстановки.

Промышленный капитализм явился мощным стимулом для об'единения исторически близких социальных групп в нации и образования национальных хозяйств. Создающиеся нации для закрепления своего положения и дальнейшего развития своих производительных и культурных сил стремились обособиться и об'единиться в самостоятельные государственные образования: обособиться от иного национального образования, до сих пор политически господствовавшего над ними, об'единиться с однородными национальными образованиями в одну государственную систему. Ряд национальных и революционных движений, вызванных ростом промышленного капитализма, послужил основой для большинства современных государств Европы и Америки. Внутренние централистические тенденции промышленного капитализма, при преобразовании его в финансовый капитализм, заменяются внешне-централистическими устремлениями: наступает эпоха империализма, при которой все нации мира делятся на две категории — угнетающих и угнетаемых.

С точки зрения классовой борьбы пролетариата национальное угнетение играет отрицательную роль для обеих наций, как угнетающей, так и угнетаемой. В угнетаемой нации под влиянием общенационального угнетения происходит солидаризация между классами, и это притупляет процесс внутренней классовой борьбы. Господствующий класс угнетающей нации, получая сверхприбыли от эксплоатации угнетаемой нации, уделяет часть прибыли отдельным группам рабочих своей нации, а также, владея политической властью в своих колониях, предоставляет привилегии гражданам своей нации, — все это вводит элемент солидаризации между капиталистами и рабочим классом угнетающей нации и ослабляет процесс классовой борьбы.

Обращаясь к послевоенному состоянию Европы, мы должны отметить особое значение владения колониями для его господствующих классов: производительные силы европейских стран, растраченные в период войны 1914—1918 гг., не могут быть восстановлены при капиталистическом способе производства без высасывания соответствующих материальных ресурсов из колониальных стран. Отделение колоний и образование из них суверенных государств явится гибелью для капиталистической системы хозяйства Западной Европы. Отсюда вытекает первостепенная важность в настоящий момент для мирового рабочего движения правильной тактики в национальном вопросе.

§ 2. Право на государственное отделение. В настоящее время для последовательного революционного марксиста является бесспорным то положение, что единственным правильным выходом при решении национального вопроса есть требование установления права на государственное отделение для угнетаемой нации. Но к этому выводу революционная марксистская мысль пришла после

длительного периода размышления и сомнений. Впервые, после ряда предварительных дискуссий, требование борьбы пролетариата за принцип национального самоопределения получает авторитетное провозглашение на Лондонском международном конгрессе 1896 г.: «Конгресс об'являет, что он стоит за полное право самоопределения всех наций». Вопрос о национальном самоопределении поднимается также на II с'езде РСДРП (август 1903 г.), получает положительное разрешение и фиксируется в программе партии (пункт 9). В 1912—1913 гг. поднимается дискуссия по национальному вопросу, и июльское совещание 1913 г. ЦК РСДРП выносит резолюцию по национальному вопросу, пункт 4 которой гласит: «Что касается до права угнетенных царской монархией наций на самоопределение, т.-е. на отделение и образование самостоятельного государства, то социал-демократическая партия безусловно должна отстаивать это право» [1]). В этой резолюции впервые ясно и определенно расшифровывается то, что нужно понимать под словом «самоопределение». В 1916 г. в недрах левой части циммервальдцев опять возникает дискуссия по национальному вопросу. Апрельская конференция 1917 г. РСДРП(б) подтверждает принцип признания за нациями «права на свободное отделение и на образование самостоятельного государства» [2]). Этот же принцип на VIII партийном с'езде (1919 г.) вводит в свою программу РКП (б) и, проверив его опытом пролетарской революции в России, подтверждает и конкретизирует на X с'езде (1921 г.) и на XII с'езде партии (1923 г.).

Идея, положенная в основу права на государственное отделение, выражена ярко в 4-м тезисе по национальному вопросу, принятом II конгрессом Коммунистического Интернационала: «Во главу угла всей политики Коминтерна по национальному и колониальному вопросам должно быть положено сближение пролетариата и трудящихся масс всех наций и стран для совместной революционной борьбы за свержение землевладельцев и буржуазии. Ибо только такое сближение гарантирует победу над капитализмом, без которой невозможно уничтожение национального гнета и неравноправия» [3]). Без взаимного доверия и добровольного соглашения невозможно сближение пролетариата и трудящихся масс всех наций. Лишь борясь за принцип права на государственное отделение для угнетаемых наций и колоний, пролетариат угнетающей нации солидаризируется с пролетариатом и трудящимися массами угнетаемой нации в их взаимной борьбе с буржуазией обеих наций. Исходя из этого положения, можно сказать, что борьба за принцип государственного отделения,

---

[1]) «РКП (б) в резолюциях ее с'ездов и конференций», Госиздат, 1922 г., стр. 156.

[2]) Там же, стр. 185.

[3]) «Резолюции и устав Коммунистического Интернационала, принятые II конгрессом», Петроград, 1920 г., стр. 90.

в условиях воцарствующего империализма, является наиболее целесообразным средством для способствования развитию классовой борьбы.

Но не при всех условиях реализация права на национальное отделение является целесообразной; а именно: если трудящиеся угнетающей нации низвергают своих эксплоататоров и захватывают в свои руки власть, то при этих условиях пролетариат и трудящиеся массы угнетаемой нации должны вести упорную борьбу за сохранение государственной связи с страной, где у власти стал пролетариат. «Мы, — говорит Сталин, — за отделение Индии, Аравии, Египта, Марокко и прочих колоний от Антанты, ибо отделение в этом случае означает освобождение этих угнетенных стран от империализма, ослабление позиции империализма, усиление позиций революции. Мы против отделения окраин от России, ибо отделение в этом случае означает империалистическую кабалу для окраин, ослабление революционной мощи России, усиление позиций империализма. Именно поэтому Антанта, борясь против отделения Индии, Египта, Аравии и пр. колоний, борется вместе с тем за отделение окраин от России. Именно поэтому коммунисты, борясь за отделение колоний от Антанты, не могут вместе с тем не бороться против отделения окраин от России. Очевидно, вопрос об отделении решается в зависимости от конкретных международных условий, в зависимости от интересов революции» [1]).

Победивший пролетариат должен на другой же день после своей победы провозгласить право на государственное отделение для всех наций, входящих в сферу его политического господства. Только этот акт сможет подкрепить борьбу трудящихся угнетаемой нации со своим господствующим классом за сохранение или установление государственной связи с нацией, где пролетариат и трудящиеся массы уже победили. «Трудящиеся массы, — писал Ленин, — освобождающиеся от ига буржуазии, всеми силами потянутся к союзу и слиянию с большими и передовыми социалистическими нациями... лишь бы вчерашние угнетатели не оскорбляли высокоразвитого демократического чувства самоуважения долго угнетавшейся нации, лишь бы предоставили ей равенство во всем, в том числе и в государственном строительстве, в опыте построить «свое» государство» [2]). Опыт советского строительства полностью подтверждает это положение. Непосредственно вслед за Октябрьским переворотом советская власть издает Декларацию прав народов России (Собр. Узаконений РСФСР, 1917 г., № 2, ст. 18), в которой провозглашается равенство и суверенность народов России и право их на свободное самоопределение, вплоть до государственного отделения. И мы видим, что в продолжение всего десятилетнего периода существования советской

---

[1]) Сталин, «Марксизм и национальный вопрос», 1920 г., стр. VI—VII.
[2]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XIX, стр. 197.

власти связь между нациями становится все прочнее, в силу чего беспрерывно растет мощь Союза ССР.

§ 3. Принцип федеративной организации при советском строе. С точки зрения пролетариата федеративная организация государства может быть оправдана лишь национальным моментом. Для однонациональных государств применение федеративного принципа является вредным, ибо, не преследуя цели свободы национального развития, он устанавливает искусственные рамки в пределах одной и той же нации и этим тормозит экономическое развитие, ослабляет классовую солидарность и создает ненужные наросты государственного аппарата, поглощающего бесцельно экономические ресурсы нации. Ленин в книге «Государство и революция», анализируя взгляды Маркса и Энгельса на федерацию, отмечает: «Энгельс, как и Маркс, отстаивает, с точки зрения пролетариата и пролетарской революции, демократический централизм, единую и нераздельную республику. Федеративную республику он рассматривает либо как исключение и помеху развитию, либо... как «шаг вперед» при известных особых условиях. И среди этих особых условий выдвигается национальный вопрос» [1]).

Принципы федеративного строительства неприемлемы для территориальных единиц, отличающихся лишь экономическим своеобразием. Здесь должен проводиться принцип унитаризма: федерация помешала бы развитию производительных сил. Отступления от принципа экономической централизации — этой основы всякого социалистического хозяйства — делаются в советском строительстве под влиянием национальных моментов. Экономическая политика социалистического государства должна считаться с требованиями национальной политики. И правильно отмечает тов. Бройдо в одной из своих статей: какие бы вопросы ни стояли перед нами, «их решение будет неправильным, если не будет учтено то обстоятельство, что наш советский Союз есть Союз национальностей» [2]). «Экономическая политика СССР, не преломленная сквозь призму нашей национальной политики, в значительной степени будет пустой фразой» [3]).

Принцип, что федеративными частями советского Союза могут быть только национальные единицы, был провозглашен еще на III Всероссийском с'езде советов в январе 1918 г. В Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа говорилось: «III Всероссийский с'езд советов ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском с'езде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном

[1]) Н. Ленин, Собр. соч. т. XIV, ч. 2-я, стр. 355.
[2]) Г. Бройдо, «Основные вопросы национальной политики», «Жизнь Национальностей», 1923 г., кн. 3—4-я, стр. 3.
[3]) Там же, стр. 7.

правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях». Признанием, что составными единицами Советской федерации могут быть лишь национальные образования, проникнута вся Конституция СССР; это особенно подчеркнуто в Декларации, в главе «О суверенных правах союзных республик», и созданием второй палаты в составе ЦИК'а Союза — Совета национальностей.

§ 4. Развитие наций при советском строе. Нация для нас историческая категория. Наций не было в эпоху докапиталистическую. Нации развиваются в связи с ростом капитализма; но система капитализма и ее высшая стадия — империализм — создают порабощение отсталых в экономическом отношении наций экономически более мощными, в силу чего в недрах самого капиталистического общества создается неразрешимое противоречие: из фактора национального развития капитализм превращается в его тормоз. Интересы развития отсталых наций и колоний требуют низвержения капиталистического строя. Советский строй, идущий на смену капиталистическому строю, дает простор развитию сил каждой нации. Советский строй и национальное развитие являются синонимами для современной эпохи мирового развития. Но конечной целью советского строя является слияние наций в общемировом интернационале труда. «Целью социализма, — говорит Ленин, — является не только уничтожение раздробленности человечества на мелкие государства и всякой обособленности наций, не только сближение наций, но и слияние их» [1]). Организационные формы должны следовать за соответствующими стадиями национального развития: федерация в первоначальную эпоху советского строительства, по мере процесса роста и об'единения наций, заменится Мировой Социалистической Советской Республикой, которая умрет со смертью государства как такового. От подавления отсталых наций при буржуазном строе, через свободу национального развития и творчества при советском строе, к полному единству трудящихся в общемировом интернационале труда при социалистическом строе — вот путь диалектического развития наций и, вместе с тем, путь их организационного строительства.

Лишь в условиях диктатуры пролетариата может быть осуществлен принцип свободного развития и самоопределения наций. При отсутствии диктатуры пролетариата мы будем иметь диктатуру буржуазии, а там, как нам показал опыт истории, «в лагере капитализма — национальная вражда и неравенство, колониальное рабство и шовинизм, национальные угнетения и погромы, империалистические зверства и войны» [2]).

§ 5. Взаимоотношение национального и классового элементов в советском строительстве. Диктатура пролетариата означает руководство пролетариата. Союз советских социалистических республик

---

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XIX, стр. 171.
[2]) См. Декларацию об образовании СССР.

есть союз наций, руководимых пролетариатом. Еще II конгресс Коммунистического Интернационала (1920 г.) отметил в своих тезисах по национальному вопросу: «В отсталых странах народные массы будут приобщены к коммунизму не через капиталистическое развитие, а путем развития классового самосознания под руководством сознательного пролетариата передовых стран» [1]). Интересы классовой борьбы лежат для пролетариата в основе всех вопросов. Интересам классовой борьбы должны быть подчинены все остальные интересы. «Следует помнить, — говорил тов. Сталин на XII партийном с'езде, — что, кроме права народов на самоопределение, есть еще право рабочего класса на укрепление своей власти, и этому последнему праву подчинено право на самоопределение. Бывают случаи, когда право на самоопределение вступает в противоречие с другим, высшим, правом, — правом рабочего класса, пришедшего к власти, на укрепление своей власти. В таких случаях — это нужно сказать прямо — право на самоопределение не может и не должно служить преградой делу осуществления права рабочего класса на свою диктатуру. Первое должно отступить перед вторым» [2]). Таким образом, мы видим, что принцип диктатуры пролетариата есть превалирующий принцип по отношению к национальному принципу в союзном строительстве советских республик. Это выражается в Конституции СССР, хотя бы в требовании согласно ст. 15, чтобы состав Совета национальностей в целом утверждался с'ездом советов Союза ССР, — классовое представительство первенствует по отношению к национальному представительству.

V. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СТРОИТЕЛЬСТВА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА.

§ 1. Значение государственного аппарата. Государственному аппарату Ленин придавал чрезвычайно важное значение. Накануне Октябрьского переворота, в то время как все силы партии и пролетариата направляются на подготовку вооруженного восстания, Ленин пишет брошюру «Удержат ли большевики государственную власть?», посвященную проблемам государственного аппарата. Придавая столь важное значение государственному аппарату для осуществления и проведения диктатуры пролетариата, Ленин боится, что неправильное понимание природы государственного аппарата может толкнуть отдельные кадры пролетариата на ошибки и поражения. Он намечает в указанной работе основные вехи в области государственного строительства пролетариата, раз'ясняет значение государственного аппарата и его социальную природу, а также дает директивы, как должен поступить проле-

[1]) «Резолюции и устав Коммунистического Интернационала, принятые II конгрессом», Петроград, 1920 г., стр. 101.
[2]) «XII с'езд РКП. Бюллетени», М. 1923 г., стр. 490—491.

тариат со старым государственным аппаратом помещиков и буржуазии на другой день после захвата государственной власти.

Просматривая статьи и речи Ленина, написанные после Октябрьского переворота, можно с уверенностью сказать, что не было ни одного его крупного выступления, в котором бы он в той или иной степени не коснулся проблем советского государственного аппарата. Последние же его статьи («Как нам реорганизовать Рабкрин», «Лучше меньше, да лучше») всецело посвящены государственному аппарату. В них он очень остро ставит вопрос о значении для власти пролетариата государственного аппарата: удержать в дальнейшем государственную власть пролетариат сможет лишь при условии правильного построения своего государственного аппарата. «Мы стоим, таким образом, в настоящий момент, — писал он, — перед вопросом: удастся ли нам продержаться при нашем мелком и мельчайшем крестьянском производстве, при нашей разоренности до тех пор, пока западно-европейские капиталистические страны завершат свое развитие к социализму?». И отвечал на этот вопрос: «Лишь посредством максимальной чистки нашего аппарата, посредством максимального сокращения всего, что не абсолютно необходимо в нем, мы в состоянии будем удержаться наверняка».

§ 2. Государственный аппарат и людской состав. Основным элементом в составе государственного аппарата Ленин считает людской состав. Это понимание социальной природы государственного аппарата является характернейшей чертой ленинского учения о государственном аппарате. Из этого понимания природы государственного аппарата вытекает лозунг: разбить старую государственную машину, т.-е. заменить прежний людской состав государственной машины новым, ибо господствующий класс из своих недр выделяет состав государственного аппарата и организует его наиболее целесообразно по отношению к своим задачам и своей политике.

Умелый подбор и распределение людей и конструирование государственных учреждений — в этом основная организационная задача партии и советской власти. Основными руководящими центрами в государственном аппарате пролетариата являются советы, с'езды и исполнительные комитеты. Отсюда явствует, какое исключительное значение имеет вопрос о подборе людей и конструирование этих узловых сплетений нашего государственного механизма. Избирательное право является тем организующим началом, при помощи которого подбирается людской состав советов, с'ездов и исполнительных комитетов.

В своих декларациях или основных положениях конституции союзных республик устанавливают, что в моменты решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам. В каждой конституции имеется специальный раздел, устанавли-

вающий основы избирательного права. Различия между активным и пассивным избирательным правом советские конституции не проводят. Пол, национальность, вероисповедание и оседлость не оказывают влияния на право избирать и быть избранным. Возраст требуется не менее 18 лет. Основным условием для избрания является принадлежность к классу трудящихся: все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также красноармейцы и лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, — вот основные категории трудящихся, участвующих в советском управлении.

§ 3. Связь советского государственного аппарата с производственными единицами и массовыми организациями трудящихся. Характернейшей особенностью советского государственного аппарата является непосредственная связь его с производственными единицами и массами трудящихся. Построение всей нашей государственной системы исходит от производственных единиц, и непосредственная связанность госаппарата с организациями труда дает в своей организационной структуре основные нити по об'единению отдельных хозяйственных единиц и, вместе с тем, делает наш аппарат в самом основании его деловым. Через эту связь с производственными единицами мы получаем и связь с массовыми организациями трудящихся. Значение этого момента было подчеркнуто Лениным еще накануне Октябрьского переворота. «У нас, — писал он, — есть чудесное средство одним ударом удесятерить наш государственный аппарат, — средство, которым ни одно капиталистическое государство никогда не располагало и располагать не может. Это чудесное дело — привлечение трудящихся, привлечение бедноты к повседневной работе управления государством» [1]).

Советское избирательное право отражает в себе полностью эти две основных черты государственного аппарата пролетариата, стремясь при помощи социальных норм закрепить те социальные отношения, которые связывают государственный аппарат с производственными единицами и втягивают трудящиеся массы в управление. Таким образом, кроме ценза труда, второй особенностью советского избирательного права является производство выборов не по территориальным округам, а по производственным (предприятие, учреждение, профсоюз) и производственно-территориальным единицам (село). Депутаты, избираемые не по производственным единицам, а по округам, находящимся вне всякой зависимости от мест приложения человеческого труда, являются оторванными от той атмосферы труда, которая закаляет волю к непримиримой классовой борьбе и связывает депутата с практикой жизни. Связанность совета и его депутатов с массовыми организациями пролетариата и трудового крестьянства под-

[1]) Н. Ленин, «Удержат ли большевики государственную власть?». Прг. Изд. «Прибой» 1917 г., стр. 20.

тверждается еще следующими двумя институтами советского права: 1) правом отзыва депутата и 2) обязанностью депутата давать систематический отчет перед избирателями. Следовательно, избиратели, пославшие в совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы, а все члены советов обязаны в определенные сроки давать отчеты своим избирателям; депутат, не выполняющий этой последней обязанности по неуважительным причинам, считается лишенным мандата, и вместо него избирается новый депутат. Кроме того, непосредственное влияние рабочих на советы сказывается и на кратких сроках полномочий депутатов и членов исполнительных комитетов: в большинстве республик устанавливается годичность созывов всех с'ездов советов и перевыборов городских и сельских советов.

§ 4. Об'единение функций в советском государственном аппарате. Другой особенностью нашего государственного аппарата является принцип об'единения функций. Принцип разделения и обособления властей был связан с внутренней классовой борьбой в самом государственном аппарате буржуазного государства. Мы можем не считаться со всеми условиями компромиссов между классами, ибо весь наш государственный аппарат руководится одним классом и должен быть в первую очередь деловым аппаратом. Это было подчеркнуто Марксом на опыте Парижской Коммуны, когда он противопоставлял парламентскому аппарату тот тип организации, который был выявлен Парижской Коммуной, где функции законодательные и исполнительные связываются в одном и том же органе. Марксом было подмечено организационное значение правильной увязки целой серии функций в одном и том же аппарате при правильном разграничении предметов, на которые направляется деятельность этих функций, и правильном установлении взаимоотношений в области иерархии органов власти. Этот принцип об'единения функций Лениным резко подчеркивается. Он неоднократно вспоминает те места в работах Маркса, где устанавливается этот принцип об'единения функций, и указывает на необходимость строить по этому типу советский аппарат.

Во всех органах советской власти осуществляется этот принцип об'единения функций, при чем отдельные органы власти отличаются друг от друга как по количеству функций, так и по об'ему их. Основными типичными функциями советского государственного аппарата являются: плановая, нормотворческая, административная, информационно-учетная, контрольная и юрисдикционная [1]). Функции органов власти и их компетенция зависят от того положения, в каком находится тот или иной орган в системе всего государственного аппарата, т.-е. от того, в каком месте этой системы расположен тот или иной орган, зависит и

[1]) См. подробнее о функциях государственного аппарата в моей книге «Государственная власть и государственный аппарат», М. 1924 г.

сила его актов и зависимость их от других органов власти. Так, например, ЦИК, Президиум ЦИК'а, СНК, наркоматы и органы местного управления — все они осуществляют нормотворческую функцию. Но от того, какое место в общей системе органов власти занимает тот или иной орган, зависит сила его нормотворческого акта. Если он в этой иерархии стоит ниже другого органа власти, то он обязан издавать все свои нормы, сообразуясь с теми нормами, которые уже были изданы и даны вышестоящим органом власти: например, Президиум ЦИК'а издает декреты в пределах тех основных начал, которые положены в основу политики и в основу практики государственных учреждений постановлениями сессий ЦИК'а; СНК устанавливает свои акты в пределах тех основных норм, которые изданы ЦИК'ом и его Президиумом, и т. д. Нижестоящие органы издают все свои акты в соответствии с актами вышестоящих органов власти, и вместе с тем они обязаны реализовать, конкретизировать те более абстрактные и общие положения, которые характеризуют акты вышестоящих органов власти.

§ 5. Принцип пролетарского централизма. Следующей отличительной особенностью советского государства является принцип пролетарского централизма. В своей книге «Удержат ли большевики государственную власть?» Ленин отвечает тем противникам диктатуры пролетариата, которые обвиняли большевиков в анархизме, в пренебрежении к централизму и т. д. «Пока государство, — говорит он, — есть машина для насилия буржуазии над пролетариатом, до тех пор пролетарский лозунг может быть лишь один: разрушение этого государства. А когда государство будет пролетарским, когда оно будет машиной насилия пролетариата над буржуазией, тогда мы вполне и безусловно за твердую власть, за централизм... Против централизма советов, против их об'единения в один центр ни один большевик никогда не спорил... Мы за централизм и за план пролетарского государства, пролетарского регулирования производства и распределения в интересах бедных, трудящихся и эксплоатируемых против эксплоататоров» [1]). Далее, Ленин уже после Октябрьского переворота подчеркивал необходимость следующих двух моментов, которые характеризуют принцип пролетарского централизма: во-первых, диктаторской власти управляющего в руководстве теми или иными отдельными актами в области строительства и в области осуществления мероприятий борьбы; во-вторых, связанность этой диктаторской роли управляющего с контролем над ним со стороны масс, а также непосредственное выдвижение этого управляющего самими массами. Этот принцип относится к созданию всех органов власти в советском государстве. «...Всякая крупная машинная индустрия, — писал Ленин, — т.-е. именно материально-

[1]) Н. Ленин, «Удержат ли большевики государственную власть?», стр. 24—25.

производственный источник и фундамент социализма, требует безусловного и строжайшего единства воли, направляющей совместную работу сотен, тысяч и десятков тысяч людей... И вся наша задача... встать во главе истомленной и устало ищущей выхода массы, повести ее по верному пути, по пути трудовой дисциплины, по пути согласования задач митингования об условиях работы и задач беспрекословного повиновения воле советского руководителя — диктатора во время работы» [1]). И этот принцип Ленин непосредственно дополняет вторым: «Чем решительнее мы должны стоять теперь за беспощадную твердую власть, за диктатуру отдельных лиц для определенных процессов работы, в определенные моменты чисто-исполнительских функций, тем разнообразнее должны быть формы и способы контроля снизу, чтобы парализовать всякую тень возможности извращения советской власти, чтобы вырывать повторно и неустанно сорную траву бюрократизма» [2]).

Таким образом, принцип пролетарского централизма, осуществляемый в советской системе, заключается в том, что вышестоящие органы власти конструируются ниже их стоящими органами власти (с'езды) или производственными и профессиональными единицами, находящимися на территории данной местной государственной единицы (советы), при чем органы местной власти являются проводниками постановлений как органов вышестоящих, так и своих собственных. Единство классового сознания и пролетарская дисциплина служат залогом целесообразного сочетания интересов центра и мест. Принцип пролетарского централизма пронизывает всю систему советской организации. Городские и сельские советы состоят из: 1) общих собраний (пленумов) всех депутатов города или деревни и 2) исполнительных комитетов, которые выбираются первыми из своей среды. Органами руководящего центрального и местного управления являются соответствующие с'езды советов. Общереспубликанский с'езд советов состоит из представителей городских советов и губернских (или уездных с'ездов советов); губернские — из представителей городских советов, советов фабрично-заводских поселков и уездных с'ездов советов; уездные — из представителей всех советов, имеющихся на территории уезда; волостные (или участковые) — из представителей всех советов, имеющихся на территории волости (или участка).

Губернские, уездные, волостные (или участковые) с'езды выбирают из своего состава соответствующие исполнительные комитеты. Исполнительные комитеты всецело ответственны перед избравшими их с'ездами. С'езды советов в пределах своей территории являются единственной руководящей властью и подчинены

---

[1]) Н. Ленин, «Очередные задачи советской власти», Собр. соч., т. XV, стр. 218—219.

[2]) Там же, стр. 223.

лишь об'емлющим их территориальным органам советской власти. В периоды между с'ездами такой властью являются их исполнительные комитеты. Для текущей работы, для решения вопросов, нетерпящих отлагательства, и для подготовки материалов к заседаниям исполнительных комитетов последние выделяют из своей среды президиумы. Для выполнения всей работы, подлежащей ведению соответствующего исполнительного комитета, для осуществления всего экономического и культурного строительства в пределах данной территории и для проведения в жизнь постановлений вышестоящих органов исполнительные комитеты организуют свои отделы. Во главе отдела ставится заведующий, и при нем может быть организована управляющая коллегия. Заведующий и члены коллегии выбираются исполнительным комитетом.

Общереспубликанский с'езд советов выбирает свой центральный исполнительный комитет, который в периоды между общереспубликанскими с'ездами обладает всеми правами последнего, за исключением права изменения основных начал конституции. Центральные исполнительные комитеты собираются на сессионные заседания не реже трех раз в год. Центральные исполнительные комитеты республик выбирают свой президиум, который в период между сессиями центрального исполнительного комитета является высшей властью в республике. Кроме своего президиума, центральный исполнительный комитет выбирает совет народных комиссаров, в состав которого входят председатель, его заместители и народные комиссары, которые возглавляют отдельные народные комиссариаты. Каждый народный комиссариат руководит отдельной отраслью советского управления. При народном комиссаре образуются коллегии, все члены которой утверждаются советом народных комиссаров.

С'ездам и их исполнительным комитетам предоставляется право как контроля над ниже их стоящими органами советской власти, так и право отменять постановления ниже их стоящих с'ездов, исполнительных комитетов и их президиумов. Отделы исполнительных комитетов подчинены как своему исполнительному комитету, так и соответствующим отделам вышестоящих исполнительных комитетов и соответствующим народным комиссариатам. Народные комиссариаты и отделы исполнительных комитетов сообщают о своих постановлениях, имеющих особо важное значение, кроме подчиненных им отделов, еще и исполнительным комитетам, которые следят за правильным и своевременным их исполнением. Отделы исполнительного комитета, если они найдут то или иное распоряжение народного комиссариата или отдела вышестоящего исполкома невыполнимым, обязаны довести об этом до сведения президиума исполкома, который, не приостанавливая его проведения, сообщает свои соображения в исполком. Последний, если согласится с ним, свое решение сообщает вышестоящим органам, имеющим право отмены соответ-

ствующего распоряжения. В исключительных случаях и в порядке, определяемом центральным исполнительным комитетом, предоставляется право губернскому исполнительному комитету (а в тех республиках, где губерний не существует, — уездному исполнительному комитету) приостанавливать распоряжения отдельных народных комиссариатов.

Конструкция советов и с'ездов советов указывает, что величайшее создание пролетарской революции — советская система — блестяще разрешает задачи, поставленные переходным периодом от капитализма к коммунизму. Пленумы и с'езды советов втягивают в орбиту управления всю трудовую массу. Исполнительные комитеты с их президиумами, это — центры классовой инициативы; отделы исполнительных комитетов и наркоматы, это — деловые стержни управления, накопляющие в себе практику социалистического строительства.

VI. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СССР.

§ 1. Первый период (октябрь 1917 г. — 1 июня 1919 г.). Октябрьская революция, передавшая в России государственную власть в руки пролетариата, поставила перед ним в области национального строительства неотложные задачи: 1) раскрепощение наций, находящихся на территории бывшей Российской империи, и 2) создание добровольного союза трудящихся классов этих наций в целях обороны от мирового империализма. Обе задачи были взаимно обусловлены, ибо нельзя было создать добровольного союза наций, не установив равенства их и права самоорганизации, точно так же, как немыслимо было бы отстоять свободу национального бытия советских государств, не об'единив их и не противопоставив их, как мощное целое, наступающему капиталу.

Эти задачи были ясно осознаны рабоче-крестьянским правительством России, которое уже 2 ноября 1917 г. издает Декларацию прав народов России (СУ, 1917 г., № 2, ст. 18). В ней, между прочим, говорится: «Только на основе полного взаимного доверия народов России могут быть спаяны рабочие и крестьяне России в одну революционную силу, способную устоять против всяких покушений со стороны империалистско-аннексионистской буржуазии». В силу этого «Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала: 1) Равенство и суверенность народов России. 2) Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. 3) Отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений. 4) Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России».

С момента Октябрьского переворота в недрах бывших угнетенных наций, находившихся ранее на территории Российской

империи, начинается сложная внутренняя борьба между классами этих наций. Трудящиеся массы каждой нации начинают ориентироваться и тянуться к союзу и об'единению с советской Россией; имущие классы (дворянство и буржуазия) ведут политику отделения и обособления от советской России. Нации, расположенные по границам России, первые из'являют волю к самоопределению, при чем имущие классы их, видя стремление трдящихся масс своей нации к сближению с советской Россией и опасаясь за свое классовое господство, начинают ориентироваться на наиболее близкую к ним империалистическую державу — Германию. Украина 4 декабря 1917 г. первая получает признание своего государственного обособления от советского правительства России (СУ, 1917 г., № 5, ст. 90); за ней следует Финляндия — 18 декабря 1917 г. (СУ, № 11, ст. 163). Вслед за отделением первой нации произошло восстание трудящихся масс на Украине и образование там советского правительства, которое вошло в тесный контакт с правительством советской России. Советское правительство Украины просуществовало недолго и было низвергнуто фактически оккупировавшими ее германскими войсками. Вся сеть наций, расположенная по западной и южной границам России, поддерживаемая германским империализмом, отделяется от советской России, фактически подпадая под экономическую и политическую власть Германии и в силу этого реально теряя свою национальную самостоятельность.

Крах германского империализма вызывает движение трудящихся против своих правительств в государствах, отделившихся от советской России, и в ряде из них заканчивается победой пролетариата и беднейшего крестьянства и установлением советской власти. В связи с этим правительство РСФСР выносит соответствующие постановления о признании независимости ряда советских республик: Эстонии (8 декабря 1918 г.), Латвии (22 декабря 1918 г.), Литвы (22 декабря 1918 г.) и Белоруссии (5 февраля 1919 г.). На Украине также происходит успешное восстание трудящихся масс. В ноябре 1918 г. Временное рабоче-крестьянское правительство Украины издает манифест (СУ Украины, 1919 г., № 1, ст. 1), в котором отмечает новую опасность, стоящую перед советскими республиками в лице англо-американского капитала, и необходимость революционного союза России и Украины и вообще полного единения советских республик. 28 января 1919 г. Временное рабоче-крестьянское правительство Украины издает Декларацию (СУ Украины, № 4, ст. 46), в которой одной из основных своих задач оно ставит «об'единение УССР с советской Россией на началах социалистической федерации». Братскую солидарность украинский пролетариат и крестьянство выражают в реальной помощи продовольствием голодающим рабочим РСФСР; в этом отношении чрезвычайно знаменательным является декрет СНК Украины от 2 февраля 1919 г. о продовольствии для РСФСР (СУ Украины, № 5, ст. 61).

Империалистические державы Антанты предпринимают наступление на советские республики, поддерживая свергнутые в них правительства помещиков и буржуазии. Об'единение становится насущной и первоочередной необходимостью для советских республик. Ряд советских правительств принимает резолюции об об'единении. 1 июня 1919 г. ВЦИК издает декрет об об'единении советских республик России, Украины, Латвии, Литвы и Белоруссии для борьбы с мировым империализмом (СУ, 1919 г., № 22, ст. 264). В этом декрете предначертаны основы будущего союза советских республик: об'единяются следующие отрасли управления: 1) военная организация и военное командование, 2) совет народного хозяйства, 3) железнодорожное управление и хозяйство, 4) финансы, 5) комиссариат труда с тем, «чтобы руководство указанными отраслями народной жизни было сосредоточено в руках единых коллегий». Об'единение должно было базироваться на соответствующих соглашениях между советскими республиками; для выработки конкретных норм об'единения ВЦИК выбрал соответствующую комиссию, которой и поручил вступить в переговоры с представителями центральных исполнительных комитетов советских республик. Этому об'единению не суждено было реализоваться в 1919 г., ибо под натиском контрреволюционных движений, поддерживаемых странами Антанты, падают советские правительства всех государств, перечисленных в акте 1 июня, за исключением России. Так заканчивается первая стадия федеративного строительства независимых советских республик.

§ 2. Второй период (декабрь 1919 г. — декабрь 1922 г.). С конца 1919 г. начинается процесс воссоздания советских республик, а вместе с этим и процесс об'единения их. Первой республикой, где восстанавливается советская власть, была Украина. 11 декабря 1919 г. ЦИК и СНК Украины издают постановления об образовании Всеукраинского революционного комитета (СУ Всеукрревкома, № 11, ст. 1). Всеукрревкому поручается: «а) организация всемерного содействия продвижению красных войск до окончательного разгрома белогвардейцев; б) окончательная революционная ликвидация помещиков и помещичьего землевладения; в) установление твердой крестьянской и рабочей власти на территории свободной советской Украины; г) немедленно, по освобождении большей части украинской земли, созвать IV Всеукраинский с'езд рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Организационный опыт, проделанный за прошлый период существования советской власти на Украине, полностью учитывается новым украинским правительством. Опираясь на постановление ВЦИК'а от 1 июня 1919 г., которое явилось в результате воли, выраженной отдельными советскими республиками и в частности— Украиной (постановление ЦИК'а Украины от 18 мая 1919 г.), и имело целью об'единить ряд отраслей советского управления, — опираясь на это постановление, Всеукрревком 27 января 1920 г.

выносит постановление об об'единении деятельности УССР и РСФСР (СУ Всеукрревкома, № 1, ст. 7). Согласно этому постановлению, по об'единенным наркоматам вступают в силу все декреты, действующие в РСФСР.

Следующим актом, закрепляющим союз между советской Россией и Украиной, было постановление IV Всеукраинского с'езда советов (от 25 мая 1920 г.) о государственных отношениях между УССР и РСФСР (СУ Украины, 1920 г., № 13, ст. 245). В этом постановлении, между прочим, говорилось: «IV Всеукраинский с'езд советов заявляет, что УССР, сохраняя свою самостоятельную государственную Конституцию, является членом Всероссийской социалистической советской федеративной республики, об'единенной общностью политического и социального строя... IV Всеукраинский с'езд советов, подтверждая соглашение между центральными исполнительными комитетами УССР и РСФСР об об'единении комиссариатов: военного, финансового, железнодорожного, народного хозяйства, почт и телеграфов и труда, поручает будущему ЦИК'у вести и дальше ту же самую политику к теснейшему сближению. Ввиду того, что на VII Всероссийском с'езде советов Украина, оккупированная тогда Деникиным, не могла участвовать через своих делегатов, IV Всеукраинский с'езд советов, впредь до окончания работ назначенной ВЦИК'ом комиссии по федеральной конституции и до окончательного постановления Всероссийского с'езда советов, поручает будущему ЦИК'у Украины войти в переговоры со ВЦИК'ом по вопросу о представительстве советской Украины в этом последнем. С своей стороны, с'езд предлагает, чтобы во ВЦИК вошло 30 представителей советской Украины, избранных на IV с'езде советов». Это предложение было принято ВЦИК'ом, и в его состав вошли 30 представителей украинского ЦИК'а (см. постановления II сессии VII созыва ВЦИК от 16/19 июня 1920 г.). Наконец, 28 декабря 1920 г. был заключен и 29 декабря ратифицирован Всероссийским с'ездом советов союзный договор между РСФСР и УССР. Согласно этому договору, обе республики, оставаясь суверенными, вступают между собой в военный и хозяйственный союз. Для осуществления этого они об'единяют ряд наркоматов, которые входят в состав СНК РСФСР, и посылают своих уполномоченных в украинский СНК. Высшим органом власти для обеих республик является Всероссийский с'езд советов и ВЦИК, куда входят и представители Украины.

Второй республикой, установившей советский строй и вошедшей в союзные отношения с РСФСР, была Азербайджанская социалистическая советская республика. В апреле 1920 г. Временный военно-революционный комитет АССР обратился к правительству РСФСР с уведомлением об установлении советского строя в Азербайджане, с предложением заключения союза и просьбой оказания военной помощи. Реальная помощь, оказанная правительством РСФСР, была актом признания независи-

мости АССР, а также и актом немедленного соглашения вступить в союзные отношения с этой республикой. Военный и хозяйственный союз обеих республик был формально закреплен в ряде договоров, заключенных 30 сентября 1920 г. представителями правительств обеих республик. В силу этих договоров об'единялся ряд отраслей управления, но в различной степени. Военное дело полностью централизовалось в руках Военного комиссариата и военного командования РСФСР; на положении централизованного ведомства находилось и Управление железными дорогами АССР (СУ, 1920 г., № 76, ст. 360). Народные комиссариаты РСФСР и АССР: продовольствия, финансов, почт и телеграфов, внешней торговли и ВСНХ об'единяются, при чем НКпрод РСФСР имеет своего представителя в Коллегии Наркомпрода АССР, нарком почт и телеграфов Азербайджана назначается по соглашению с НКПиТ РСФСР; остальные об'единенные наркоматы имеют своих полномочных представителей в СНК АССР с правом решающего голоса. В связи с об'единением органов управления произошло также и об'единение законодательства, при чем высшим законодательным органом по вопросам, входящим в ведение об'единенных наркоматов, признается ЦИК и Совнарком РСФСР.

Следующей республикой, восстановившей у себя советскую власть и вошедшей в союзные отношения с РСФСР, была Белорусская советская социалистическая республика [1]). Союзный договор, заключенный между РСФСР и БССР 16 января 1921 г., по своему содержанию тождественен с договором, заключенным между РСФСР и УССР.

Далее, к Союзу советских республик присоединились две закавказские республики: социалистическая советская республика Армении и социалистическая советская республика Грузии. 2 декабря 1920 г., на основании соглашения между полномочным представителем РСФСР и полномочным представителем правительства республики Армении, последняя была об'явлена социалистической советской республикой [2]). 25 февраля 1921 г. в Грузии была установлена советская власть, а 21 мая 1921 г. был подписан союзный договор между РСФСР и ССРГ. В общих чертах этот договор похож на договоры, заключенные РСФСР с Украиной и с Белоруссией, но в отличие от них он не перечисляет, какие наркоматы об'единяются, оставляя это на решение последующих дополнительных соглашений [3]).

---

[1]) Конституция БССР была принята еще на I Белорусском с'езде советов от 4 февраля 1919 г. Датой восстановления советской власти в Белоруссии нужно считать 1 августа 1920 г., когда представителями организаций рабочих и крестьян Белоруссии была опубликована Декларация о провозглашении советской социалистической республики в Белоруссии.

[2]) Формально союзного договора ССРА с РСФСР не заключала, хотя фактически между нею и РСФСР установились те же отношения, что и между ССРГ и РСФСР.

[3]) Формально дополнительные соглашения не были заключены, фактически были об'единены те же наркоматы, что и с Украиной.

§ 3. Юридическая структура СССР до 30 декабря 1922 г. До IX Всероссийского с'езда советов, ВЦИК, являясь высшим законодательным и контролирующим органом по отношению к об'единенным союзным наркоматам, не включал в свой состав представителей этих республик, за исключением представителей одной Украины. IX Всероссийский с'езд советов, на основании предложения трех закавказских советских республик (Азербайджана, Армении и Грузии), а также союзных договоров с советской Украиной и с советской Белоруссией, вводит в свой состав, а также и в состав ВЦИК'а, представителей всех независимых советских республик [1]). Это постановление IX Всероссийского с'езда советов явилось заключительным звеном второй стадии развития федерального строительства независимых советских республик.

Постараемся подвести итоги в области союзного советского строительства, поскольку они выявились к началу 1922 г.

1. Все союзные республики имели общий верховный орган власти, в котором участвовали их представители. Компетенция его распространялась только на вопросы военные и некоторые хозяйственные отрасли (соответствующие об'единенным наркоматам, согласно союзным договорам). Этим высшим органом власти для союзных республик являлся Всероссийский с'езд советов и ВЦИК; таким образом, не было проведено разделения между высшим органом власти общесоюзной и российской. Практика выработала правила, что в актах, выносимых ВЦИК'ом по отношению ко всему Союзу, делались специальные оговорки о том, что этот акт распространяется на все союзные республики.

2. Каждое из государств, входящих в Союз, сохраняло свой суверенитет и имело свою конституцию, принятую на своем с'езде советов.

3. Существовали общесоюзные органы управления — об'единенные наркоматы, подотчетные общесоюзным верховным органам. Все же нужно отметить, что юридическое положение СНК и об'единенных наркоматов РСФСР было чрезвычайно неопределенно. В большинстве союзных договоров имелся пункт, гласящий: «Порядок и форма внутреннего управления об'единенных комиссариатов устанавливается особыми соглашениями между обоими правительствами» [2]). В дальнейшем никаких особых соглашений по этим вопросам не было установлено.

4. Практика союзных советских республик установила следующий порядок вступления в силу на территории этих республик декретов и постановлений ВЦИК'а и его Президиума, издаваемых без специальных оговорок о распространении их действия на союзную республику, а также декретов и постановлений СНК и СТО РСФСР: все вышеуказанные акты, для того чтобы быть

---

[1]) См. стенограммы IX Всероссийского с'езда советов.
[2]) См., например, договоры с Украиной, Белоруссией и Грузией.

введенными на территории союзной республики, должны получить подтверждение (регистрацию) соответствующих законодательных органов союзной республики. В случае несогласия с решением законодательного органа союзной республики, уполномоченный соответствующего об'единенного наркомата может апеллировать к уполномочившему его наркомату РСФСР, и в случае поддержки его мнения наркоматом вопрос окончательно решается во ВЦИК'е или его Президиуме (ср., например, СУ Украины, 1921 г., № 23, ст. 652 и СУ Белоруссии, 1922 г., № 1, ст. 1).

5. Дополнительное законодательство союзных республик по об'единенным наркоматам является вполне допустимым.

6. По вопросам автономных наркоматов ВЦИК не имеет права союзного законодательства, ибо, согласно точному указанию соответствующих пунктов союзных договоров, Всероссийский с'езд советов и ВЦИК руководит и контролирует лишь об'единенные наркоматы.

Второй конгресс Коммунистического Интернационала (19 июля — 7 августа 1920 г.) посвятил ряд своих заседаний, как пленарных, так и комиссионных, национальному и колониальному вопросам. В результате были приняты тезисы по этим вопросам. В них, между прочим, говорилось: «Федерация является переходной формой к полному единству трудящихся разных наций. Федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность как в отношениях РСФСР к другим советским республикам (Венгерской, Финской и Латвийской — в прошлом, Азербайджанской, Украинской — в настоящем), так и внутри РСФСР по отношению к национальностям, не имевшим раньше ни государственного существования ни автономии (например, Башкирская и Татарская автономные республики в РСФСР, созданные в 1919 и 1920 гг.). Задача Коминтерна состоит в этом отношении как в дальнейшем развитии, так и в изучении и проверке опытом этих новых, на основе советского строя и советского движения возникающих федераций. Признавая федерацию переходной формой к полному единству, необходимо стремиться к более и более тесному федеративному союзу» [1]).

Таким образом, в 1920 г. Коммунистический Интернационал отметил существование федеративных отношений как внутри советской России, так и между самостоятельными советскими республиками, а также признал целесообразность этих отношений и переходный их характер к будущему полному единству трудящихся всех наций.

Под федерацией нужно понимать сложное государство, включающее в свой состав другие государства, которые участвуют в органах центральной власти и обладают правом самоорганизации (высшей автономией). С этой точки зрения можно определенно

---

[1]) «Резолюции и устав Коммунистического Интернационала, принятые II конгрессом», Петроград, 1920 г., стр. 91.

сказать, что в 1920 г. независимые советские республики не образовали еще федеративного государства, ибо их представители не участвовали в общем верховном органе власти — во ВЦИК'е, но процесс создания федерации шел, намечались отдельные элементы будущего федеративного государства, постепенно устанавливались федеративные связи. Но на основании анализа тех государственно-правовых отношений, которые выявились к концу отмеченного нами второго этапа развития федеративного строительства независимых советских республик, можно считать вполне установленным, что к началу 1922 г. (после IX Всероссийского с'езда советов) мы имели уже осуществившуюся федерацию, реализовавшийся Союз советских социалистических республик: хотя этого названия еще не было (была РСФСР со своими союзниками), все же было уже союзное государство.

Во второй половине 1922 г. среди союзных советских республик, а также среди партийных организаций поднимается вопрос о необходимости видоизменения формы федеративных отношений, и в связи с этим вносятся соответствующие конкретные предложения об образовании Союза советских республик; вместе с тем, на с'ездах советов этих республик выбираются полномочные делегации от каждой республики для выработки текста договора об организации Союза советских социалистических республик, а также и для подписания его.

Последним крупным фактом в области союзного советского строительства, до момента заключения договора об образовании СССР, было об'единение Азербайджана, Армении и Грузии в федерацию. Первым актом, устанавливающим федеративное об'единение для Закавказья, было решение полномочной конференцией ЦИК'ов закавказских республик 12 марта 1922 г. об образовании федеративного Союза социалистических советских республик Закавказья (ФСССРЗ). Далее следует созыв I Закавказского с'езда советов. 13 декабря 1922 г. полномочные представители вышеперечисленных республик, «собравшись на I Закавказский с'езд советов, постановили образовать Закавказскую социалистическую федеративную советскую республику» (Конституция ЗСФСР, ст. 3). На этом с'езде была принята федеральная Конституция, которую было поручено в окончательном виде распубликовать I сессии ЦИК'а ЗСФСР, что и было ей сделано 16 января 1923 г.

§ 4. Третий период (от 30 декабря 1922 г.). 30 декабря 1922 г. в Москве собирается I с'езд советов СССР, состоящий из представителей РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР, на котором утверждаются Декларация и Договор об образовании СССР. С этого момента наступает третий период строительства Союза ССР.

Договор 30 декабря 1922 г. вносит ряд усовершенствований в государственную структуру СССР: 1) организуются самостоятельные верховные органы Союза: с'езд советов, ЦИК и СНК; 2) точно фиксируется компетенция Союза, при чем Союз впервые

получает право законодательствовать в области необ'единенных (автономных) наркоматов; 3) организуются особые наркоматы Союза, при чем они подразделяются на две категории: централизованные (существующие только в Союзе и имеющие своих уполномоченных в союзных республиках) и об'единенные (существующие как в Союзе ССР, так и в союзных республиках; 4) Союз становится суб'ектом права в международных отношениях.

I Союзный с'езд советов, так же, как и последующие сессии ЦИК'а Союза, с чрезвычайной осторожностью отнесся к строительству союзной организации. I с'езд советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР в основном. Ввиду чрезвычайной их важности решено было передать Декларацию и союзный Договор на дополнительное рассмотрение ЦИК'ов союзных республик с тем, чтобы отзывы их были представлены ЦИК'у Союза; вместе с тем введение в действие Договора было отсрочено до II сессии ЦИК'а СССР. Этой сессии поручалось, принимая во внимание поправки и изменения, предложенные союзным республикам, утвердить Декларацию и союзный Договор и ввести их в действие. Это и было сделано II сессией союзного ЦИК'а, которая 6 июля 1923 г. утвердила Декларацию и Договор об образовании СССР, об'единив их в одно целое — в Конституцию СССР.

Конституция СССР не является актом, механически об'единяющим Декларацию и Договор, принятые 30 декабря 1922 г. Договор 30 декабря 1922 г. устанавливал новые принципы союзной организации и утверждал самостоятельные органы Союза, не обрисовывая их внутренней структуры и не конкретизируя их правовое положение. Конституция 6 июля 1923 г. продолжает процесс строительства союзного государственного аппарата, а именно: 1) вводит новый принцип представительства в ЦИК'е Союза — представительство наций, подразделяя его на две палаты: Союзный совет и Совет национальностей; 2) устанавливает в основных чертах структуру федеральных органов власти и уточняет их правовое положение.

III сессия ЦИК'а СССР 12 ноября 1923 г. принимает Положения: о ЦИК, СНК СССР и наркоматах Союза. Эти Положения являются результатом подытоживания 4-месячного опыта строительства центральных органов власти СССР и проверки правильности тех организационных вех, которые были заложены II сессией ЦИК'а Союза.

II с'езд советов Союза окончательно утверждает Конституцию Союза (31 января 1924 г.). II сессия ЦИК'а Союза II созыва (октябрь 1924 г.) принимает ряд крупных актов, конкретизирующих ст. 1 Конституции Союза («О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав республик», «О союзном гражданстве», «Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик», «Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», «Основы уголовного судопроизводства Союза ССР

и союзных республик»). Вопрос о разграничении компетенции Союза и союзных республик является одним из основных вопросов всего нашего конституционного строительства. II сессия ЦИК'а посвящает свое внимание, главным образом, этому вопросу. Все вышеупомянутые акты стремятся, использовав более чем годичный опыт деятельности центральных органов власти Союза и союзных республик, провести в области их компетенции разграничительную линию по наиболее актуальным и уже выкристаллизовавшимся вопросам.

III с'езд советов Союза в своем постановлении от 20 мая 1925 г. расширяет состав членов Союза, включив в него две новые советские социалистические республики: Туркменскую и Узбекскую.

VII. СЪЕЗД СОВЕТОВ И ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ СОЮЗА ССР.

§ 1. Представительство классов и представительство наций. Верховная власть Союза, в отличие от республик, входящих в Союз, имеет в своем составе не только органы классового представительства рабочих и крестьян, но также и органы представительства наций. На XII партийном с'езде тов. Сталин прекрасно оттенил необходимость в составе нашего государственного аппарата СССР иметь, на-ряду с органами представительства классов, также и орган представительства наций. «Если бы мы могли, — говорил тов. Сталин, — в составе союзного ЦИК'а учредить две палаты, из которых первая выбиралась бы на Союзном с'езде советов, независимо от национальностей, а вторая палата выбиралась бы республиками и областями (республики поровну и национальные области тоже поровну) и утверждались бы тем же с'ездом советов Союза республик, я думаю, что мы тогда имели бы в составе наших верховных учреждений отражение не только классовых интересов всех без исключения пролетарских групп, но и запросов чисто национальных. Мы имели бы орган, который отражал бы особые интересы национальностей» [1]).

§ 2. Организация и функции с'езда советов СССР. С'езд советов СССР — орган, заключающий максимум союзной власти, является органом классового представительства рабочих и крестьян. Он «составляется из представителей городских советов и советов городских поселений по расчету один депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских с'ездов советов по расчету один депутат на 125 000 жителей» (ст. 9 Конст.). Как общее правило, делегаты выбираются на губернских с'ездах советов, и, как исключение, в тех республиках, где нет губернских об'единений, они выбираются на республиканском с'езде советов (ст. 10 Конст.). Этим подчеркивается, что в лице с'езда советов Союза

[1]) И. Сталин, «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве», изд. «Красная Новь», стр. 17.

мы имеем не представительство республик, а представительство классов.

С'езд советов первой своей функцией имеет функцию учредительную. Он принял основы Конституции, и лишь он может изменить основные начала этой Конституции (ст. 2). На опыте союзного строительства мы видим некоторые ограничения этой функции; а именно: 1) территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия, и 2) право каждой союзной республики на односторонний выход из Союза может быть отменено лишь при согласии всех республик, входящих в Союз ССР (ст. 6). Далее, на опыте союзного же строительства мы видим возможность частичного передоверия этой (учредительной) функции союзному ЦИК'у. Так поступил I Союзный с'езд советов, поручив II сессии ЦИК'а, приняв во внимание поправки и изменения, предложенные ЦИК'ами союзных республик к Договору об образовании СССР, принять, опубликовать и ввести в действие Конституцию СССР, при чем окончательное утверждение Конституции он оставил на утверждение II с'езда советов СССР.

Второй функцией с'езда советов Союза является функция информационная. Органы классовой инициативы — партия, Президиум ЦИК'а и СНК — информируют трудящиеся массы о международном и внутреннем политическом положении Союза и о насущных задачах советского строительства. С'езд советов является рупором, при помощи которого органы классовой инициативы говорят с трудящимися массами Союза и ставят перед ними очередные задачи строительства.

Следующей функцией с'езда советов Союза является функция декларационная. Резолюции, выносимые с'ездами, не являются законами в тесном смысле этого слова: в них нет конкретности, необходимой для закона. Они устанавливают основные начала для политики в соответствующей области. Но, вместе с тем, они носят императивный (приказывающий) характер по отношению тех органов власти, которые должны в дальнейшем эти основные начала выразить и перелить в форму законов.

Четвертой функцией с'езда советов Союза является контрольная функция. С'езд советов контролирует деятельность ЦИК'а и СНК, заслушивая их отчеты, вынося свое мнение по отношению к их деятельности, одобряя или не одобряя ее и внося в нее соответствующие поправки.

Последней функцией является функция конструирующая. С'езд советов конструирует ЦИК, подбирая членов Союзного совета и утверждая состав Совета национальностей.

§ 3. Состав и функции ЦИК'а СССР. Верховным органом власти Союза в период между с'ездами является ЦИК Союза. Он состоит из Союзного совета — органа классового представительства, и Совета национальностей — органа представительства наций. Первый, согласно Конституции СССР, выбирается на Союзном с'езде советов пропорционально населению каждой союзной республики,

в количестве, определяемом с'ездом советов Союза ССР (ст. 14 Конст.). Второй образуется из представителей союзных и автономных советских социалистических республик, по пяти представителей от каждой, и представителей автономных областей, по одному представителю от каждой. С'езд советов Союза утверждает в целом состав Совета национальностей (Конст. СССР, ст. 15).

Положение о ЦИК'е СССР точно фиксирует срок начала и конца полномочий ЦИК'а СССР. С момента избрания с'ездом Союзного совета и утверждения состава Совета национальностей начинаются полномочия каждого состава ЦИК'а СССР. Оканчиваются полномочия с момента образования ЦИК'а нового состава (Положение о ЦИК'е СССР, ст. 2). Этим постановлением разрешается спорный вопрос: какой орган должен выполнять законодательные и административные функции, выходящие за пределы ведения СНК, в период работ с'езда советов Союза. Если бы полномочия ЦИК'а оканчивались моментом начала заседаний с'езда советов, то в силу этого должны были бы прекратиться полномочия и его Президиума; в таком случае, повидимому, функции Президиума ЦИК'а должен был бы осуществлять Президиум с'езда.

ЦИК Союза первой своей функцией имеет функцию законодательную. Но он не касается текущего законодательства, оставляя это своему Президиуму и Совнаркому. «Декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Союза ССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР» подлежат его исключительному рассмотрению и утверждению (ст. 18 Конст.); к этой же функции его относятся рассмотрение и утверждение кодексов законов (ст. 17).

Второй функцией ЦИК'а является информационная функция. Но, в отличие от с'езда советов, здесь нужно иметь в виду не столько информацию центром мест, сколько — местами центра. Необходимость и важность этой функции были отмечены тов. Сталиным на XII с'езде партии. «Мы в советской стране должны усвоить ту систему управления, — говорил он, — которая дает возможность предугадывать все изменения до точности, все обстоятельства и среди крестьян, и среди националов, и среди так называемых инородцев, и среди русских, чтобы в системе высших органов был ряд барометров, угадывающих всякое изменение, учитывающих и предупреждающих и басмаческое движение, и бандитское, и Кронштадт, и всякую возможную бурю и невзгоды. Это есть советская система управления. Она потому называется советской властью, народной властью, что, опираясь на самые низы, она раньше всех улавливает всякое изменение, принимает соответствующие меры и исправляет линию во-время, если она искривилась, сама себя критикует и исправляет» [1].

[1]) «XII с'езд РКП. Бюллетени», М. 1923 г., стр. 371.

Вот такими-то барометрами для учета как классовых, так и национальных взаимоотношений и является наш Союзный совет и Совет национальностей.

Третьей функцией ЦИК'а Союза является контрольная функция. ЦИК контролирует деятельность своего Президиума (ст. 36) и СНК (ст. 40), а также с'ездов советов и ЦИК'ов союзных республик (ст. 20).

Четвертой функцией ЦИК'а Союза является конструирующая функция. Он образует Президиум ЦИК'а (ст. 26) и СНК Союза (ст. 37).

§ 4. Союзный совет и Совет национальностей. Основной задачей Совета национальностей, которая ставилась при его создании, было дать возможность нациям, входящим в состав СССР: 1) принимать активное участие в советском государственном строительстве; 2) отражать нужды и потребности всех без исключения наций, находящихся на территории Союза; 3) а также гарантировать более слабые нации от возможных посягательств со стороны более сильных наций. Для осуществления этих задач нужно было при установлении правовых положений обеих палат (Союзного совета и Совета национальностей) провести полностью принцип их взаимного равенства.

Конституция 6 июля 1923 г. провозгласила этот принцип и установила основные вехи его проведения. Совет национальностей имеет право законодательной инициативы в равной мере, как и Союзный совет. Его рассмотрению, также как и рассмотрению Союзного совета, подлежат все декреты, кодексы и постановления, поступающие к нему от Президиума ЦИК, от СНК Союза и ЦИК'ов союзных республик (Конст. СССР, ст. 16). Законопроекты, восходящие на рассмотрение ЦИК'а Союза, получают силу закона лишь при условии принятия их как Союзным советом, так и Советом национальностей (там же, ст. 22). При разногласиях между обеими палатами вопрос переносится в Согласительную комиссию и при недостижении в ней соглашения передается на совместное заседание обеих палат (там же, ст. ст. 23 и 24). Если на совместном заседании за единообразное решение не будет иметься большинства голосов членов каждой палаты, то законопроект должен считаться или отклоненным или, по требованию одной из палат, может быть передан на окончательное разрешение очередного или чрезвычайного с'езда советов Союза (там же, ст. 24).

Положение о ЦИК'е СССР полностью проводит принцип равенства прав обеих палат, учитывая, вместе с тем, своеобразие задач каждой из них. В области осуществления законодательных и контрольных функций права у обеих палат одинаковы. Вопросы, прошедшие через Совет национальностей (или Союзный совет), считаются принятыми ЦИК'ом СССР окончательно, если постановление Союзного совета (или Совета национальностей) совпадает с постановлениями Совета национальностей (или Союзного совета)

(см. Положение о ЦИК'е, ст. ст. 20 и 32). При разногласии Советов постановление направляется в Согласительную комиссию (там же, ст. ст. 20 и 32). Согласительная комиссия образуется из представителей обоих Советов в равном числе; председатель ее назначается Президиумом ЦИК'а, при чем, если он выбран не из числа лиц, выделенных палатами в Согласительную комиссию, то он пользуется в Комиссии совещательным голосом (Положение о ЦИК'е, ст. 39). Соглашение в Согласительной комиссии считается достигнутым, если предложение собрало большинство голосов в представительстве каждого из Советов. При достижении соглашения в Комиссии ее решения передаются на утверждение каждого из Советов в отдельности (Положение о ЦИК'е, ст. 39). При недостижении соглашения в Комиссии вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания обоих Советов. Голосование на совместных заседаниях Союзного совета и Совета национальностей производится отдельно Союзным советом и Советом национальностей (там же, ст. 43). В случае разногласия между большинством Союзного совета и большинством Совета национальностей в совместном заседании спорный вопрос может быть по требованию одного из Советов передан на разрешение с'езда советов Союза ССР (там же, ст. 44), т.-е. эта статья повторяет полностью ст. 24 Конституции СССР.

Сфера вопросов, подлежащих законодательному проведению обеих палат, одинакова: все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни СССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов СССР, равно и кодексы законов должны обязательно восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК'а СССР (Положение о ЦИК'е, ст. 52) [1]). Также одинаковы, с точки зрения об'ема прав, контрольные функции обеих палат. Они контролируют деятельность: 1) своих президиумов, 2) Президиума ЦИК'а (Конст., ст. 36), 3) СНК Союза (Конст., ст. 40), 4) наркоматов Союза (Положение о наркоматах СССР, ст. 7) и 5) деятельность с'ездов советов и ЦИК'ов союзных республик (Конст., ст. 20).

Равенство прав у обеих палат в области осуществления законодательной и контрольной функций не противоречит тому положению, что точки зрения у них при осуществлении этих прав будут несколько различные. Союзный совет будет подходить к разрешению законодательных вопросов с точки зрения общих интересов всего пролетариата и крестьянства Союза, и контроль над деятельностью органов власти он будет производить также с этой исключительно классовой точки зрения, тогда как Совет национальностей будет подходить к осуществлению как законодательных, так и контрольных функций с точки зрения специфи-

[1]) К исключительной компетенции ЦИК'а нужно отнести также утверждение общесоюзного бюджета (см. Положение о СНК СССР, ст. 3, п. «ж»).

ческих интересов наций, находящихся на территории СССР. Контролируя как деятельность центральных органов власти СССР, так и высших органов на местах, палаты будут иметь также своеобразные подходы. Союзный совет будет в первую очередь обращать внимание, насколько правильно органами Союза и высшими органами союзных республик проводится политика с точки зрения интересов пролетариата и крестьянства всего Союза в целом. Совет национальностей будет в первую очередь подходить к оценке деятельности центральных органов Союза с точки зрения интересов наций, входящих в Союз: нет ли в деятельности центральных союзных органов (в особенности наркоматов) уклона в сторону выдвигания интересов крупных наций в ущерб интересам мелких и более отсталых наций. При оценке деятельности высших органов власти союзных республик Совет национальностей будет обращать особое внимание на то, нет ли в их деятельности местного национализма или шовинизма. Подчеркивание того, что Совет национальностей должен отражать интересы и нужды всех наций, содержится в ст. 29 Положения о ЦИК'е СССР, в силу которой ЦИК'ам автономных республик и исполкомам автономных областей предоставляется равное право с союзными республиками проявлять инициативу в области постановки соответствующих вопросов на обсуждение Совета национальностей.

Тот же своеобразный подход будет иметь место и при осуществлении палатами информационной функции, т.-е. осведомления представителями мест центра об их строительстве, их нуждах, о результатах осуществления на местах политики центра, о перебоях центрального аппарата и об искажениях, допускаемых госаппаратом в области политики партии и верховных органов советской власти. Без осуществления этой барометрической, по выражению тов. Сталина, функции палатами, длительно управлять многонациональной страной было бы невозможно.

Переходя к конструирующей функции ЦИК'а СССР, мы должны также отметить полное проведение и осуществление функции равенства прав обеих палат. Право выбора Президиума ЦИК'а, председателей ЦИК'а, секретаря ЦИК'а и образование СНК Союза принадлежит в равной мере как Союзному совету, так и Совету национальностей (Положение о ЦИК'е, ст. ст. 45, 8 и 43). В первоначальном проекте о ЦИК'е СССР, который был внесен на сессию, устанавливались пленарные заседания ЦИК'а, которые отличались от совместных заседаний тем, что решения на них принимались простым большинством голосов; к ведению пленарных заседаний относилась конструирующая функция ЦИК'а. III сессия ЦИК'а исходя из того, что пленарные заседания нарушили бы принцип равенства прав палат ЦИК'а, отклонила статьи, касающиеся пленарных заседаний.

Обращаясь к внутренней организации Союзного совета и Совета национальностей, согласно Положению о ЦИК'е СССР, мы

должны отметить единообразие их внутренней организации. Важными вопросами в этой области нужно считать, кроме выше уже отмеченных, вопрос о кворуме и о президиумах. Для кворума заседаний каждого из Советов и кворума их совместных заседаний требуется присутствие одной трети членов каждого из них (там же, ст. ст. 14, 26 и 41). Что же касается президиумов Советов, то здесь нужно отметить следующее: на первом заседании каждый Совет выбирает свой президиум из девяти членов (Конст. СССР, ст. 25); все члены президиумов обоих Советов входят в состав Президиума ЦИК'а (там же, ст. 45). К правам и обязанностям президиумов Советов относятся: 1) подготовка дел к сессиям, 2) созыв и руководство заседаниями советов, 3) инициатива в области внесения вопросов на сессии ЦИК'а (там же, ст. ст. 17 и 29), 4) опротестование перед сессиями постановлений Президиума ЦИК'а (там же, ст. 53).

Все члены ЦИК'а, как входящие в состав Союзного совета, так и в состав Совета национальностей, пользуются одинаковыми правами. Права эти можно подразделить на следующие группы: 1) право законодательной и вообще функциональной инициативы, 2) право участия в заседаниях центральных (Президиум ЦИК'а, СНК и наркоматы Союза) и местных органов власти, 3) право получения справок во всех учреждениях, находящихся на территории Союза, 4) право судебного иммунитета.

§ 5. Организация и функции Президиума ЦИК'а. Высшим органом власти Союза в период между сессиями ЦИК'а Союза является его Президиум. В конструировании Президиума ЦИК'а Союза участвуют на равных правах обе палаты, при чем в его состав (всего 27 членов) входят все члены президиумов обоих Советов. Из состава членов Президиума Центральный Исполнительный Комитет выбирает шесть председателей (по числу союзных республик) и одного секретаря. Председатели ЦИК'а выполняют свои обязанности по очереди, при чем очередь и срок выполнения обязанности устанавливается Президиумом ЦИК'а (Положение о ЦИК'е, ст. 62). Председатель ЦИК'а действует в пределах полномочий, предоставляемых ему Президиумом ЦИК'а (там же, ст. 63). Права и обязанности секретаря ЦИК'а точно не фиксируются Положением; в нем лишь указывается: 1) что все сношения от имени ЦИК'а ведутся председателем и секретарем его и 2) что весь секретарский и технический аппарат ЦИК'а находится в ведении и под руководством секретаря ЦИК'а.

В работах Президиума ЦИК'а Союза принимают участие представители союзных республик, которые на заседаниях Президиума имеют совещательный голос. По вопросам, касающимся отдельных автономных республик и областей, на заседаниях Президиума могут присутствовать их представители (там же, ст. 58).

В области осуществления Президиумом ЦИК'а СССР законодательных функций нужно отметить, что Положение 12 ноября расширяет его права. Согласно Конституции 6 июля, все декреты

и постановления, определяющие общее направление политической и экономической жизни Союза или вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза, а также рассмотрение и утверждение кодексов законов, — все эти вопросы были отнесены к исключительной компетенции ЦИК'а. Положение 12 ноября предоставляет в исключительных случаях разрешение этих вопросов Президиуму ЦИК'а, с последующим внесением их на утверждение сессии ЦИК'а (там же, прим. к ст. 52).

Основными вопросами в области осуществления Президиумом ЦИК'а законодательной функции являются вопросы текущего законодательства. Согласно ст. 49 Положения о ЦИК'е, Президиум ЦИК'а издает декреты, постановления и распоряжения, рассматривает и утверждает проекты декретов и постановлений, вносимых СНК СССР, отдельными ведомствами СССР, ЦИК'ами союзных республик и их президиумами и другими органами власти; кроме того, согласно ст. 55-й Положения, Союзный совет и Совет национальностей могут передавать специально отдельные вопросы на рассмотрение и разрешение Президиума ЦИК'а.

В области осуществления текущего законодательства ни Положение о ЦИК'е, ни Положение о СНК Союза не разрешают вопроса о разграничении сфер деятельности СНК и Президиума ЦИК'а. В Положении о СНК Союза мы имеем лишь следующие конкретные указания: 1) введение новых налогов или изменение существующих налогов относится к ведению ЦИК'а или его Президиума (Положение о СНК СССР, ст. 3, п. «з»), 2) к ведению Президиума ЦИК'а можно было бы, на-ряду с ЦИК'ом, отнести ратификацию мирных договоров (там же, ст. 3, п. «д»).

Президиум ЦИК'а обладает законодательной инициативой (или, правильнее было бы сказать, функциональной инициативой) по отношению к ЦИК'у СССР. Он устанавливает порядок дня заседаний сессий ЦИК'а (Положение о ЦИК'е, ст.ст. 6 и 7) и имеет право вносить вопросы как на рассмотрение Союзного совета (там же, ст. 17), так и на рассмотрение Совета национальностей (там же, ст. 29). Здесь же нужно отметить чрезвычайно важное право Президиума ЦИК'а давать заключения по всем вопросам, возникающим по инициативе как Союзного совета (там же, ст. 19), так и Совета национальностей (там же, ст. 31). Вопросы, возникающие по инициативе Советов, требуют заключения Президиума ЦИК'а, после чего и направляются последним в обе палаты (там же, ст. ст. 19 и 31).

К административной функции Президиума ЦИК'а нужно отнести: 1) подготовку и созыв с'езда советов Союза и сессий ЦИК'а Союза (там же, ст. ст. 4, 5 и 48), 2) исполнение постановлений ЦИК'а (там же, ст. ст. 20 и 32), 3) разбор дел, касающихся конфликтов и взаимоотношений между СНК Союза и наркоматами Союза, с одной стороны, и ЦИК'ами союзных республик и их президиумами — с другой стороны (Конст., ст. 35).

Третьей функцией Президиума ЦИК'а Союза является контрольная функция. Согласно Конституции и Положениям от 12 ноября 1923 г., в порядке осуществления контрольных функций Президиум ЦИК'а имеет право: 1) приостанавливать и отменять постановления СНК Союза (Конст., ст. 31; Положение о ЦИК'е СССР, ст. 51; Положение о СНК Союза, ст. 8); 2) приостанавливать и отменять постановления наркоматов Союза (Конст., ст. 31; Положение о наркоматах СССР, ст. 7); 3) приостанавливать и отменять постановления ЦИК'ов и СНК союзных республик (Конст., ст. 31); 4) приостанавливать постановления с'ездов союзных республик с последующим внесением этих постановлений на рассмотрение и окончательное решение по ним на сессии ЦИК'а Союза (Конст., ст. 32).

Четвертой функцией Президиума ЦИК'а Союза является судебная функция. Сюда относятся: 1) отмена постановлений верховных судов союзных республик на основании протестов Верховного суда Союза (ст. 43, п. «б»); 2) отмена решений пленарных заседаний Верховного суда Союза (ст. 46); 3) осуществление инициативы в области возбуждения дел в Верховном суде Союза (ст. ст. 47 и 48).

§ 6. Верховный суд Союза ССР. Верховный суд Союза состоит при ЦИК'е Союза. К его компетенции относится: а) дача Верховным судом Союза республик руководящих раз'яснений по вопросам общесоюзного законодательства; б) рассмотрение и опротестование перед ЦИК'ом Союза ССР, по представлению прокурора Верховного суда Союза, постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик, по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик; в) дача заключений по требованию ЦИК'а Союза ССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции; г) разрешение судебных споров между союзными республиками; д) рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности (Конст., ст. 43 и Положение о Верховном суде Союза, ст. 2). При Верховном суде Союза состоит его прокурор, на обязанности которого лежит дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного суда Союза, поддержание обвинения в заседаниях его и, в случае несогласия с решением пленарного заседания Верховного суда Союза, опротестование его в Президиуме ЦИК'а Союза (ст. 46). На обязанности прокурора Верховного суда Союза лежит также надзор за закономерностью действий Об'единенного ГПУ (Конст., ст. 63).

VIII. СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ И НАРОДНЫЕ КОМИССАРИАТЫ СССР.

§ 1. Организация и функции СНК. Совет Народных Комиссаров Союза организуется ЦИК'ом Союза в составе: председателя, заместителей председателя и народных комиссаров, которые стоят во главе народных комиссариатов Союза.

СНК Союза ответственнен перед ЦИК'ом Союза и его Президиумом, которые могут приостанавливать или отменять любое из постановлений СНК Союза (ст.ст. 40 и 41). Наркоматы Союза ответственны как перед СНК Союза, так и перед ЦИК'ом и его Президиумом: распоряжения наркоматов могут быть ими отменяемы (ст. 58).

Совет Народных Комиссаров является органом, на который ложится основная работа в области союзного законодательства и союзного общего управления. За исключением небольшой группы вопросов (о которой мы выше говорили), отнесенной к исключительному ведению ЦИК'а и его Президиума, СНК по всем остальным вопросам может осуществлять законодательную функцию Союза. Но в области этого текущего законодательства выступает конкурирующая деятельность Президиума ЦИК'а Союза; к сожалению, Положение о СНК СССР не устанавливает материального разграничения между деятельностью этих двух органов власти. С формальной точки зрения можно считать, что Совнаркому ставятся пределы в области текущего законодательства теми вопросами, по которым Президиум ЦИК'а проявил свою законодательную функцию, издав соответствующее постановление (ср. Положение о СНК, ст. 3, п. «б»).

Особую группу вопросов в деятельности СНК составляют те вопросы, которые подготовляет СНК для внесения в вышестоящие инстанции: с'езд советов Союза, ЦИК и Президиум ЦИК'а Союза. Сюда относятся: 1) предварительное рассмотрение проектов декретов и постановлений, вносимых, согласно Конституции СССР, на утверждение ЦИК'а СССР и его Президиума (там же, ст. 3, п. «в»); 2) предварительное рассмотрение всех вопросов, вносимых на с'езд советов Союза; 3) предварительное рассмотрение проектов постановлений о введении новых или об увеличении существующих налогов (там же, ст. 3, п. «з»); 4) предварительное рассмотрение общесоюзного бюджета (там же, ст. 3, п. «ж»); 5) рассмотрение договоров и соглашений с правительствами иностранных держав, поскольку они требуют ратификации вышестоящими органами власти (там же, ст. 3, п. «д»).

К области административной функции СНК нужно отнести: 1) руководство деятельностью общесоюзными и об'единенными наркоматами (там же, ст. 3, п. «а»); 2) осуществление мероприятий общего управления (там же, ст. 3, п. «б»); 3) разбор конфликтов между: а) СНК союзных республик, б) наркоматами Союза, в) между наркоматами Союза и СНК союзных республик (там же, ст. 3, п. «к»); 4) назначение должностных лиц, отнесенных к компетенции СНК Союза.

Контрольная функция СНК Союза выявляется: 1) в рассмотрении отчетов общесоюзных и об'единенных наркоматов, 2) в рассмотрении протестов и жалоб на постановления и действия: а) СТО, б) комиссий и других учреждений, состоящих при СНК, и в) наркоматов Союза.

В осуществление контрольной и административной функций СНК предоставляется отменять постановления: 1) учреждений, состоящих при СНК, и 2) наркоматов Союза; постановления наркоматов Союза могут быть отменяемы и председателем и заместителем председателя СНК Союза, с последующим докладом об этом СНК; 3) наконец, отменять постановления СНК союзных республик. Право отмены постановлений СНК союзных республик, согласно Конституции 6 июля, не было предоставлено СНК Союза. Положение о СНК СССР и наркоматах СССР это право фиксирует. Согласно п. «к» ст. 3 Положения о СНК СССР, к ведению СНК СССР относится разрешение разногласий как между СНК союзных республик, так и между наркоматами Союза и СНК союзных республик. Это право подтверждается и п. «д» ст. 20 Положения о наркоматах СССР, согласно которому наркому союзного комиссариата предоставляется опротестовывать в СНК Союза постановления СНК союзных республик. В заключительном своем докладе на III сессии ЦИК'а I созыва по вопросу о Положении СНК СССР тов. Енукидзе изложил мотивы, в силу которых было установлено это право СНК Союза. «Фракция исходила, — говорил он, — из принципа целесообразности в процессе законодательной работы, в интересах более быстрого разрешения конфликтов, которые могут возникнуть между совнаркомами союзных республик и наркоматами Союза, при чем эти разногласия и конфликты касаются лишь вопросов компетенции Союза. Следовательно, разногласия могут иметь место по тем наркоматам, которые считаются у нас слитыми или об'единенными. А так как огромное большинство вопросов, подлежащих ведению этих наркоматов, проходит через СНК, то Совнаркому в первую голову следует быть инстанцией, которая здесь больше всех в курсе дела и которая способна быстрее всех разрешить такие вопросы и скорее улаживать те или другие конфликты» [1]).

СНК конструируется ЦИК'ом СССР в составе: председателя, заместителя председателя и наркомов общесоюзных и об'единенных наркоматов. На его заседаниях могут присутствовать с правом совещательного голоса: 1) председатель ОГПУ, 2) члены ЦИК'а Союза, 3) представители союзных республик, 4) председатели советов народных комиссаров союзных республик, 5) заместители народных комиссаров Союза; последние при отсутствии на заседаниях наркомов получают право решающего голоса, 6) лица, допущенные на заседания по особому постановлению СНК. Кворумом для заседания СНК считается присутствие не менее половины членов, имеющих право решающего голоса (Пол. о СНК, ст. 6).

Правом внесения вопросов в СНК пользуются: 1) председатель, заместители председателя и члены СНК Союза, 2) все учреждения, состоящие при СНК, 3) ЦИК'и и президиумы ЦИК'ов

---

[1]) «Третья сессия ЦИК СССР», Бюллетень № 4, стр. 108—109.

союзных республик и СНК союзных республик (там же, ст. 4). О всех своих постановлениях СНК сообщает не позднее трех дней после их принятия Президиуму ЦИК'а. Все постановления СНК могут быть отдельными его членами опротестованы в Президиум ЦИК'а, при чем протест не приостанавливает исполнения постановления (там же, ст. 8).

При СНК состоит ряд учреждений. Важнейшими из них являются: 1) СТО (Совет труда и обороны), 2) Главный концессионный комитет, 3) Подготовительная комиссия.

§ 2. СТО. Особо выделяющимся учреждением является СТО. В его задачи входит: 1) рассмотрение и осуществление хозяйственных и финансовых планов Союза, 2) поднятие обороноспособности Союза, 3) руководство и контроль над хозяйственными наркоматами Союза, 4) руководство экономическими совещаниями союзных республик, 5) утверждение уставов трестов и акционерных обществ, 6) разрешение вопросов о распределении имущества между отдельными государственными органами и союзными республиками (Положение о СТО СССР, ст. 3; см. «Вестник Рабочего и Крестьянского Правительства СССР», № 4, ст. 106). Постановления СТО обязательны для всех центральных и местных учреждений (там же, ст. 4). Они могут быть приостанавливаемы и отменяемы СНК Союза. Состав СТО образуется из председателя и членов, назначаемых персонально СНК Союза.

Это краткое описание организации и функций СТО с несомненностью указывает, что в его лице мы имеем учреждение чрезвычайной важности для Союза, облеченное широкими как законодательными функциями, так и функциями государственного управления. Просмотр актов, издаваемых СТО, приводит нас к заключению, что СНК в лице СТО имеет конкурирующее учреждение в области текущего законодательства, управления и контроля по отраслям хозяйственным и военным.

§ 3. Госплан и Арбитражная комиссия. Важнейшими учреждениями, состоящими при СТО, являются: Госплан (Государственная плановая комиссия) и Арбитражная комиссия.

В задачи Госплана входит: 1) разработка единого общесоюзного перспективного плана государственного хозяйства; 2) рассмотрение и согласование с общесоюзным планом производственных программ и плановых предположений отдельных народных комиссариатов ССР; 3) рассмотрение проекта общесоюзного годового бюджета и представление в СНК заключения по нему; 4) дача заключений по проектам декретов и постановлений, по экономическим и финансовым вопросам, вносимым в СНК или СТО. Во главе Госплана стоит его президиум, назначаемый СНК. Во внутренней своей работе он подразделяется на ряд секций.

Ведению Арбитражной комиссии подлежит: рассмотрение и разрешение имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями в следующих случаях: а) если одна или обе спорящие стороны — центральные органы учрежде-

ний Союза ССР или предприятия, признанные общесоюзными в порядке п. «з» ст. 1 Конституции Союза ССР; б) если одна или обе спорящие стороны — местные органы поименованных под лит. «а» учреждений и предприятий и если притом глава центрального органа соответствующего учреждения или предприятия потребует передачи спора на разрешение Арбитражной комиссии при Совете труда и обороны; в) если спорящими сторонами являются центральные органы учреждений или предприятий различных союзных республик и если одна из спорящих сторон потребует передачи спора на разрешение Арбитражной комиссии при Совете труда и обороны (Положение об Арбитражной комиссии при Совете труда и обороны Союза ССР, «В. П.», 1924 г., № 6). Председатель и члены Арбитражной комиссии назначаются СТО.

§ 4. Главконцесском и Подготовительная комиссия. Главный концессионный комитет имеет задачей: 1) общее руководство всем делом привлечения и допущения иностранного капитала к промышленной, торговой и иной хозяйственной деятельности на территории СССР, в том числе и рассмотрение проектов уставов акционерных обществ и учреждений, в коих принимает участие иностранный капитал, а также ходатайств иностранных фирм о допущении их к операциям на территории СССР; 2) ведение и руководство переговорами о заключении всякого рода концессионных и иных, допускающих из'ятие из общих законов, договоров, а также проектов уставов акционерных обществ, имеющих в основе концессионный договор или содержащих из'ятие из общих законов. Председатель и члены Главконцесскома персонально назначаются СНК.

Подготовительная комиссия ведает предварительным рассмотрением вопросов, вносимых в СНК и СТО. При несогласии ведомств, союзных республик или членов Комиссии с решениями Комиссии они могут представить свои возражения в семидневный срок со дня принятия постановления Комиссией. Постановления Комиссии по истечении семидневного срока вместе с поданными возражениями поступают на утверждение председателя СНК или СТО по принадлежности. По утверждении им этих постановлений они получают силу постановлений СНК или СТО. При неутверждении председателем СНК или СТО постановления Комиссии он передает вопрос на новое рассмотрение Комиссии или переносит на рассмотрение СНК или СТО по принадлежности.

Председатель и члены Подготовительной Комиссии персонально назначаются СНК.

§ 5. Общая структура и функции наркоматов СССР. До сих пор мы рассматривали центральные органы власти Союза, обладающие всеобщей (универсальной) компетенцией. Различие между актами, издаваемыми ими (ЦИК'ом, Президиумом ЦИК'а, СНК и отчасти СТО), заключалось, главным образом, в степени их силы. Акты

вышестоящих органов отменяют акты нижестоящих органов. Нижестоящие органы конструируются вышестоящими и обязаны в своей деятельности руководствоваться принципами, установленными в актах вышестоящих органов. Деятельность до сих пор рассмотренных нами органов Союза заключалась большей частью в общегосударственном нормировании и координировании социальных отношений.

Основные черты в области организации деятельности наркоматов СССР заключаются: 1) в специальной их компетенции и 2) в преобладании непосредственного администрирования над нормативной деятельностью.

Нормативная деятельность наркоматов заключается, главным образом, в подготовке законопроектов для внесения их в вышестоящие органы власти (ЦИК, Президиум ЦИК'а, СНК и СТО). Но, на-ряду с законоподготовительной деятельностью, наркоматы издают и непосредственно нормативные акты. С точки зрения широты действия их можно подразделить на: 1) нормативные акты внутренно-управленческого характера, направленные на регулирование действий органов и лиц, работающих в данной отрасли управления; 2) нормативные акты, направленные на регулирование отношений между органами и лицами, работающими в данной отрасли управления, с одной стороны, и органами иных отраслей управления или частными лицами — с другой стороны.

С точки зрения своей силы нормативные акты наркоматов могут быть подразделены: 1) на акты, издаваемые в осуществление нормативных актов, исходящих от центральных органов всеобщей компетенции, 2) на нормативные акты, издаваемые в развитие нормативных актов, исходящих от центральных органов всеобщей компетенции, и 3) на акты, издаваемые и не в развитие и не в осуществление актов центральных органов всеобщей компетенции, а в силу специальных полномочий, получаемых или на основании общего их правового положения (например, право издания обязательных постановлений, предоставленное наркому по военным и морским делам или Реввоенсовету в силу Положения о Наркомате по военным и морским делам), или на основании конкретных правовых актов центральных органов всеобщей компетенции.

Второй функцией наркоматов является административная функция. Сюда относится: 1) подбор личного состава работающих в данной отрасли управления, 2) преподание директив в области конкретной деятельности данной отрасли управления (инструктирование), 3) распоряжение кредитами и имуществом, находящимися в ведении данного наркомата, 4) выработка сметы и штатов данной отрасли управления.

Третьей функцией наркоматов является контрольная функция. Сюда относится: 1) проверка правильности действий должностных лиц и учреждений данной отрасли управления, 2) разрешение

жалоб на неправильные действия должностных лиц и учреждений данной отрасли управления.

Постановления и распоряжения наркоматов могут быть приостанавливаемы или отменяемы: 1) ЦИК'ом СССР, его Президиумом, СНК СССР и СТО СССР (Положение о СТО, ст. 3, п.п. «в» и «г»); 2) ЦИК'ами союзных республик и их президиумами при явном несоответствии постановлений и распоряжений наркоматов Конституции СССР, законодательству Союза и законодательству союзных республик (Положение о наркоматах СССР, ст. 8).

Общая структура союзных наркоматов характеризуется следующими чертами: во главе наркомата стоит нарком, выбираемый и отзываемый ЦИК'ом СССР. Ему принадлежат следующие права, которые он может осуществлять единолично: 1) определение круга дел, подлежащих ведению каждого из его заместителей и членов коллегии; 2) назначение, перемещение и увольнение, в соответствии с существующими положениями, личного состава наркомата и надзор за деятельностью подчиненных наркомату установлений и лиц; 3) распоряжение кредитами наркомата; 4) опротестование, в вышестоящие органы, по принадлежности, постановлений СНК Союза, ЦИК'ов и их президиумов союзных республик и СНК союзных республик. При каждом наркоме образуется коллегия, члены которой назначаются СНК. В случае несогласия с наркомом коллегия или ее отдельные члены могут, не приостанавливая исполнения постановления, обжаловать его в СНК Союза (Положение о наркоматах СССР, ст. 27).

§ 6. Централизованные и об'единенные наркоматы. Союзные народные комиссариаты делятся на общесоюзные или централизованные: НКИД, НКВоен, НКТорг, НКПуть, НКПиТ и на об'единенные: ВСНХ, НКТруд, НКФин, НКРКИ. Ввиду того, что к компетенции союза относятся полностью все вопросы, проводить которые в жизнь должны централизованные наркоматы, то в силу этого в союзных республиках такие наркоматы не создаются; каждый централизованный наркомат имеет в союзной республике своего уполномоченного, непосредственно ему подчиненного. ЦИК'и союзных республик могут предоставлять право совещательного или решающего голоса уполномоченным централизованных наркоматов в СНК союзной республики.

Об'единенные наркоматы создаются по тем отраслям управления, по которым компетенция не полностью сосредоточена у Союза. В силу этого союзные республики по тем вопросам, которые не отнесены по об'единенным отраслям управления к компетенции Союза, могут развивать свое законодательство. Поэтому в союзных республиках создаются одноименные наркоматы, которые являются как органами Союза, так и органами союзной республики: как органы Союза, они проводят в жизнь постановление союзных наркоматов, как органы союзной республики, они подчиняются своему совнаркому и ЦИК'у (Конст., ст. 68).

Таким образом, мы видим, что союзные наркоматы имеют свои центральные и местные органы. Центральные органы союзных наркоматов, в свою очередь, подразделяются на управления и отделы. При центральных органах некоторых наркоматов образуются специальные учреждения (см., например, Положения о Наркомвоен или Наркомпути). Местными органами союзных наркоматов являются: для централизованных наркоматов — уполномоченные в союзных республиках, а также у некоторых из них специальные органы — управления (например, Наркомпуть), округа (например, Наркомвоен), агентуры (НКторг); у об'единенных наркоматов местными органами являются одноименные наркоматы союзных республик.

Выше мы определили, в силу каких причин наркоматы Союза делятся на централизованные и об'единенные. Теперь необходимо конкретизировать и очертить их правовые положения.

Сначала остановимся на правовом положении общесоюзных или централизованных наркоматов. Уполномоченные союзных наркоматов назначаются СНК Союза. По всем выдвигаемым кандидатурам должен быть отзыв ЦИК'а союзной республики; кроме того, ЦИК'и союзных республик имеют право отвода назначаемого уполномоченного (Положение о наркоматах СССР, ст. 11). Такой же порядок применяется при назначении заместителя уполномоченного (там же, примечание к ст. 11). Уполномоченный непосредственно подчинен союзному наркомату (там же, ст. 10). Уполномоченный обязан подчиняться постановлениям верховных органов власти союзных республик, во-первых, лишь в пределах их компетенции и, во-вторых, поскольку их постановления и распоряжения не противоречат общесоюзному законодательству (там же, ст. 14). Основные обязанности уполномоченного по отношению верховных органов союзной республики заключаются: во-первых, в информировании их о деятельности общесоюзного наркомата, во-вторых, в представлении отчетов о своей деятельности (там же, ст. 12). При получении уполномоченным распоряжения от своего наркомата, которое противоречит законодательству Союза или союзной республики, он обязан сделать представление об этом в свой наркомат (там же, прим к ст. 13). Общесоюзные наркоматы имеют право сношения со своими местными органами, расположенными на территории союзной республики, помимо уполномоченного, лишь уведомляя его об этом (там же, ст. 13). Общесоюзные наркоматы распоряжаются всеми кредитами по централизованной отрасли управления.

Об'единенные наркоматы и СНК СССР не имеют никаких прав в области назначения или отвода как наркомов, так и членов коллегии одноименных наркоматов союзной республики (там же, ст. 17). Нарком союзной республики подчиняется непосредственно соответствующим органам союзной республики, но, вместе с тем, он обязан выполнять директивы об'единенного наркомата (там же, ст. 115). Нарком союзной республики подчиняется союзному нар-

комату постольку, поскольку постановления последнего не противоречат законам и распоряжениям верховных органов власти союзной республики (там же, прим. к п. «б» ст. 18). Отмена постановления одноименного наркомата союзной республики об'единенным наркоматом возможна лишь при условии, если это постановление противоречит общесоюзному законодательству или преподанным ему директивам и, вместе с тем, если у одноименного наркомата нет точного предписания по этому вопросу со стороны своего СНК (там же, ст. 18, п. п. «а» и «б»). Об'единенные наркоматы сносятся с местными органами союзной республики исключительно через одноименные наркоматы союзной республики (там же, ст. 16). Об'единенный наркомат ведает лишь общесоюзными фондами по данной отрасли управления (там же, ст. 18, п. «е»).

IX. СОЮЗНЫЕ РЕСПУБЛИКИ, АВТОНОМНЫЕ РЕСПУБЛИКИ И АВТОНОМНЫЕ ОБЛАСТИ.

§ 1. Суверенитет союзных республик. Выше мы проследили в самых общих чертах процесс возникновения независимых советских республик, их борьбу с внутренней контр-революцией и международным империализмом, а также процесс их постепенного об'единения вплоть до образования Союза ССР. Теперь в основных чертах рассмотрим их положение в составе Союза ССР. Союзные республики сохраняют свой суверенитет. Это ясно вытекает как из отдельных союзных договоров, так и из общего Договора 30 декабря 1922 г. и из Конституции СССР, ст. 4 которой гласит: «За каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза». Это право подкрепляется ст. 6 Конституции, согласно которой: «для изменения, ограничения или отмены ст. 4 требуется согласие всех республик, входящих в Союз ССР» (ст. 6). Согласно этой же статье, территория союзной республики не может быть изменяема без ее согласия. Для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство (Конст., ст. 7). Гражданин одной из союзных республик является тем самым и гражданином Союза ССР и имеет все права и несет все обязанности, установленные для граждан как Конституцией и законодательством Союза ССР, так и конституцией и законодательством союзной республики, на территории которой он проживает (Положение о союзном гражданстве, СЗ, 1924 г., № 23, ст. 202).

§ 2. Компетенция союзных республик. Компетенция союзных республик, как мы это выше установили, была ограничена еще до формального образования Союза ССР, в силу отдельных союзных договоров, заключенных между той или иной независимой советской республикой и РСФСР. После установления Союза ССР и принятия Конституции компетенция союзных республик является ограниченной в пределах, указанных в Конституции

(ст. 1) и только по предметам ведения, отнесенным к компетенции Союза (Конст., ст. 3). Принцип разграничения компетенций между Союзом и союзными республиками до 30 декабря 1922 г. (дата заключения Договора об образовании Союза ССР) был иной, чем ныне действующий. В союзной организации советских республик до 1922 г. не была разграничена компетенция общесоюзных органов власти — Всероссийского с'езда советов и ВЦИК'а от компетенции органов власти союзных республик, имея в виду, конечно, вопросы, относящиеся к об'единенным отраслям управления, ибо необ'единенные отрасли вообще не подлежали ведению федеральной власти. Формально ВЦИК мог издать любое постановление в пределах об'единенных отраслей управления; фактически ВЦИК редко прибегал к законодательным актам с так называемыми оговорками, устанавливающими, что данный акт распространяется на все союзные республики. Обычным порядком для введения в действие актов, издаваемых ВЦИК'ом, Президиумом ВЦИК'а и СНК РСФСР, на территории союзной республики было прохождение всех этих постановлений через соответствующие органы союзной республики (регистрация), при чем иногда эти акты издавались без всяких изменений, иногда же в них вносились поправки; но и в том и в другом случае необходимо было опубликование их от имени соответствующего органа власти союзной республики.

Союзный Договор 30 декабря 1922 г. и Конституция 6 июля 1923 г. коренным образом видоизменяют порядок законодательства Союза и союзных республик. Выделяется и фиксируется сфера компетенций верховных органов власти Союза (Конст. СССР, ст. 1). По всем вопросам, не отнесенным к компетенции Союза, может законодательствовать союзная республика.

Из рассмотрения компетенции Союза можно установить, что в области иностранных дел, военных дел, внешней торговли, путей сообщения (за исключением дорог местного значения), почтово-телеграфного дела компетенция союзных республик наиболее ограничена как в области законодательства, так и в области управления (централизованные наркоматы). Также ограничена компетенция союзных республик в области концессионных договоров, займов, в области установления денежной и кредитной системы, общесоюзных налогов и доходов. Союзные республики могут заключать займы, но с разрешения Союза, а также могут лишь с разрешения Союза вводить дополнительные налоги и сборы. В области промышленности и торговли, за выделением предприятий общесоюзного значения, все остальные предприятия находятся в ведении союзных республик и их местных органов. Каждая союзная республика имеет свой государственный бюджет, утверждаемый ее ЦИК'ом. Бюджеты союзных республик входят в состав единого государственного бюджета Союза ССР (см. постановление ЦИК'а О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик, СЗ, 1924 г., № 19, ст. 189).

Наиболее широкой является компетенция союзных республик в области народного просвещения, народного здравия, социального обеспечения, внутренних дел, юстиции и земледелия. В области законодательства Союз может издавать по этим вопросам лишь «Основы» (Конст., ст. 1, п.п. «п», «с», «т»). Таким образом, законодательное нормирование по этим вопросам, главным образом, сосредоточено в союзных республиках. Кроме того, в области управления этими отраслями союзные республики вполне самостоятельны, ибо по этим отраслям у Союза нет соответствующих наркоматов. Нужно указать и на участие союзных республик в текущем законодательстве Союза. Все союзные республики, кроме права законодательной инициативы в органах власти Союза ССР, имеют и право обязательного заключения по всем законопроектам, вносимым в законодательные органы Союза ССР. Эти заключения правительств союзных республик поддерживают, при прохождении законопроектов в законодательных инстанциях Союза, специальные постоянные представители союзных республик, состоящие при правительстве Союза ССР.

§ 3. Центральные органы власти союзных республик. Высшими органами власти в союзных республиках являются: с'езды советов, ЦИК'и, президиумы ЦИК'ов, совнаркомы и экономические совещания. Совнаркомы образуются в составе председателя, заместителей председателя и наркомов, возглавляющих отдельные наркоматы. Кроме того, в состав совнаркома союзной республики входят уполномоченные общесоюзных наркоматов с правом совещательного или решающего голоса по решению ЦИК'а союзной республики. Наркоматы разделяются на об'единенные (НКФин, ВСНХ, Наркомтруд и НКРКИ) и автономные (НКВД, НКЮст, НКЗем, НКПрос, НКЗдрав, НКСоцоб). Последние подчинены исключительно ЦИК'ам и совнаркомам союзных республик.

ЦИК'и союзных республик и их президиумы имеют право приостанавливать распоряжения наркоматов Союза при явном несоответствии их союзной Конституции, законодательству Союза или законодательству союзной республики (Конст., ст. 59). Постановления и декреты СНК Союза могут быть лишь опротестованы ЦИК'ами союзных республик или их президиумами, без приостановки их исполнения (Конст., ст. 42). Все конфликты между Совнаркомом и наркоматами Союза, с одной стороны, и ЦИК'ами союзных республик и их президиумами — с другой, подлежат окончательному разрешению Президиума ЦИК'а Союза ССР (Конст., ст. 35).

§ 4. Процесс образования автономных республик и автономных областей. Кроме союзных республик, мы имеем еще две других формы советских национально-территориальных единиц, каковыми являются автономные республики и автономные области. Эти образования впервые возникают в РСФСР. Параллельно с процессом отделения и воссоединения наций, расположенных по западной границе советской России, идет процесс внутригосударственного

автономно-федеративного строительства. После III с'езда советов (январь 1918 г.), на котором были подтверждены основные начала национальной политики, провозглашенные ранее в Декларации прав народов России, Народный комиссариат по делам национальностей обратился к советам восточных губерний, где имелись значительные кадры трудящихся масс отсталых в культурном и экономическом отношении национальностей, с предложением принять срочные меры к подготовке и созыву учредительных с'ездов советов этих наций, для организации их в автономные территориальные единицы. В этом обращении («Об очередной задаче советской власти») говорится, между прочим: «Революция, начатая в центре, распространялась на окраинах, особенно на восточных, с некоторым опозданием. Бытовые и языковые условия этих окраин, отличающихся к тому же экономической отсталостью, несколько усложнили дело упрочения там советской власти. Для того чтобы власть там стала народной, нужны специальные способы вовлечения трудящихся и эксплоатируемых масс этих окраин в процесс революционного развития, необходимо поднять массы до советской власти, а их лучших представителей слить с последней. Но это невозможно без автономии этих окраин» [1]). За несколько дней до опубликования этого обращения было издано постановление (22 марта 1918 г.) о Татаро-Башкирской советской республике (СУ, 1918 г., № 30, ст. 394). Это была первая попытка организации национально-автономной единицы в составе РСФСР. Но ни эта попытка, ни другие попытки местных советов созвать учредительные с'езды отдельных национальностей не могли осуществиться ввиду контр-революционного выступления «Комитета учредительного собрания» и занятия Поволжья неприятельской армией.

Лишь к концу 1918 г., когда Волга была частично освобождена наступающей Красной армией, мы находим второй акт советской власти в области установления национально-территориальной административной единицы: Трудовой Коммуны Немцев Поволжья (СУ, 1918 г., № 70, ст. 831). В марте 1919 г. ЦИК'ом и Совнаркомом РСФСР было утверждено соглашение об образовании Башкирской советской республики (СУ, 1919 г., № 46, ст. 151). Но это постановление не могло немедленно реализоваться, ибо армия Колчака заняла всю территорию Башкирии, и лишь 26 августа 1919 г. Военно-революционный комитет Башкирской советской республики смог непосредственно вступить в управление (приказ Военно-революционного ком. Башкирской сов. республики — «Жизнь Национальностей», 1919 г., № 36). Ни в Положении от 22 марта 1918 г. о Татаро-Башкирской республике Российской советской федерации, ни в утвержденном СНК от 23 марта 1919 г. соглашении с советской автономной Башкирией

---

[1]) «Политика советской власти по национальному вопросу за 3 года», Госиздат, 1920 г., стр. 8.

мы не имеем никаких указаний на черты внутренней организации и об'ем прав автономной республики; в этих актах мы видим лишь принципиальное декларирование о выделении в автономную единицу соответствующих национальностей с установлением приблизительного об'ема ее территории.

Первое Положение, устанавливающее конституцию автономной республики, было издано ВЦИК'ом 19 мая 1920 г.: «О государственном устройстве автономной советской Башкирской республики» (СУ, 1920 г., № 45, ст. 203). Этот акт устанавливал характерные черты первого типа национально-территориальной организации в РСФСР. Второй тип национально-территориальной единицы был зафиксирован в виде автономной области. Первым актом, фиксирующим это название, был декрет ВЦИК'а и Совнаркома от 24 июня 1920 г. об Автономной Чувашской области (СУ, 1920 г., № 59, ст. 367). В продолжение последующих лет мы имели целую серию актов ВЦИК'а об образовании автономных республик и автономных областей. Опыт РСФСР был использован другими союзными республиками (ЗСФСР, УССР, УЗБЕКССР), в которых также были организованы национально-территориальные единицы в форме автономных республик или автономных областей [1]).

[1]) В настоящее время в СССР существуют следующие автономные республики и автономные области.

Автономные республики:

РСФСР. 1) Башкирская (СУ, 1920 г., № 45, ст. 203), 2) Бурято-Монгольская (СУ, 1923 г., № 75, ст. 739), 3) Дагестанская (СУ, 1921 г., № 5, ст. 39), 4) Казакская (бывш. Киргизская) (СУ, 1920 г., № 76, ст. 359), 5) Карельская (СУ, 1923 г., № 69, ст. 669), 6) Киргизская (бывш. Кара-Киргизская) (СУ, 1924 г., № 87, ст. 874) и СУ 1925 г. № 43, ст. 321), 7) Крымская (СУ, 1921 г., № 69, ст. 556), 8) Немцев Поволжья (СУ, 1924 г., № 7, ст. 33), 9) Татарская (СУ, 1920 г., № 51, ст. 222), 10) Чувашская (СУ, 1925 г., № 43, ст. 319), 11) Якутская (СУ, 1922 г., № 30, ст. 370).

УССР. Молдавская (СУ Укр., 1924 г., № 47, ст. 280).

ЗСФСР. 1) Армянская ССР, 2) Грузинская ССР, в состав которой входят: Абхазская ССР и Аджарская АССР, 3) Азербайджанская ССР, в состав которой входит Нахичеванская АССР.

УзбекССР. Таджикская АССР (СУ Узб., 1925 г., № 25, ст. 279).

Автономные области:

РСФСР. I. Входят непосредственно: 1) Вотская (СУ, 1921 г., № 4, ст. 30), 2) Калмыцкая (СУ, 1920 г., № 92, ст. 490), 3) Коми (Зырян) (СУ, 1921 г., № 61, ст. 438), 4) Марийская (СУ, 1920 г., № 87, ст. 436).

II. В составе Северо-Кавказского Края: 5) Карачаевская (СУ, 1922 г., № 6, СУ 1926 г. № 25, ст. 198), 6) Кабардино-Балкарская (СУ, 1922 г., № 11, ст. 109), 7) Ингушетская (СУ, 1924 г., № 66, ст. 656), 8) Северо-Осетия (СУ, 1924 г., № 66, ст. 656), 9) Черкесская (Адыгейская) (СУ, 1922 г., № 47, ст. 596) и 10) Чеченская (СУ, 1922 г., № 80, ст. 1009).

III. В составе Сибирского Края: 11) Ойратская (СУ, 1922 г., № 39, ст. 450 и СУ 1926 г., № 89, ст. 650).

IV. В составе Казакской (бывш. Киргизской): 12) Кара-Калпакская.

ЗСФСР. В составе Азербайджанской ССР Нагорный Карабах; в составе Грузинской ССР — Юго-Осетия.

УзбекССР. В составе Таджикской ССР — Горнобадашанская.

§ 5. Автономные республики. Согласно Конституции РСФСР (текст 1925 г.), каждая национальность имеет право самоорганизоваться в форме автономной республики или автономной области с утверждения верховных органов власти РСФСР (ст. 13). Каждая автономная республика может выработать свою конституцию, утверждаемую окончательно Всероссийским с'ездом советов (ст. 16). Автономная республика имеет некоторую сферу законодательной компетенции и в силу этого имеет соответствующие органы власти: ЦИК и СНК. Их законодательная компетенция не является специально выделенной. Декреты и постановления законодательных органов власти как Союза ССР, так и союзных республик являются для них обязательными (Конст. РСФСР, ст. ст. 24 и 34). Они могут развивать только дополнительное законодательство. Автономия их выражается, главным образом, в области управления. Кроме наркоматов об'единенных (НКФ, ВСНХ, НКТ и НКРКИ), которые на-ряду с подчинением своему СНК подчинены также и соответствующим наркоматам союзной республики, в структуре автономных республик существуют автономные наркоматы (НКВД, НКЮ, НКЗем, НКП, НКЗдрав и НКСО), не подчиненные наркоматам союзной республики.

§ 6. Автономные области. Юридическая природа национально-территориальных образований второго типа, т.-е. автономных областей, не представляет собой особого интереса. Это — национальные губернии, или иначе — национально-территориальные образования, выделенные из одной или нескольких губерний и сорганизованные в обособленные единицы на правах губернии и с тождественной губернии системой органов советской власти. Не представляя из себя юридического своеобразия, автономные области имеют огромное политическое значение. Национальности, бывшие до советского строя раздробленными между несколькими административными единицами, угнетаемые как царской властью, так и вообще великорусской нацией и в силу этого оказавшиеся отсталыми и в экономическом и культурном отношении, теперь об'единяются в самостоятельные административные единицы, пользующиеся широким советским самоуправлением. Такое об'единение национальностей в самостоятельные административные единицы втягивает массу трудового населения об'единяемой национальности в аппарат административного управления и дает мощный импульс для развития экономических и культурных сил каждой национальности. Наделение наиболее отсталых национальностей правами местного самоуправления, а не правом территориальной автономии, т.-е. известной сферой законодательных прав, является вполне целесообразным методом постепенного вовлечения трудящихся масс в орбиту государственного управления по мере развития классового сознания и культурного и экономического уровня. В противном случае, т.-е. при предоставлении прав территориальной автономии, оставленная без руководства центральной пролетарской власти по ряду автономных отраслей

управления, отсталая национальность силами своих трудящихся классов не смогла бы справиться, и ряд автономных отраслей управления оказался бы всецело в руках или пришельцев других наций или антисоветских элементов своей нации. Пролетариат, провозгласивший еще в начале Октябрьской революции суверенитет нации, не будет устанавливать застывших форм национальной организации. В интересах своего собственного укрепления он стремится пробудить отсталые нации и поднять их до своего уровня. Более высокой степени экономического строя и классового сознания каждой нации будут соответствовать наиболее свободные формы ее автономно-правовой организации.

§ 7. Черты сходства и промежуточные типы между союзными и автономными республиками. Между автономными республиками и союзными республиками существует промежуточный тип организации: это — республики, составляющие ЗСФСР (Азербайджанская, Грузинская и Армянская). В отличие от автономных республик, они возникли до создания Закавказской федерации, и их конституции никакими высшими органами власти не утверждались и не должны утверждаться. Они самостоятельны не только в области так называемых автономных отраслей управления, но имеют и определенную законодательную компетенцию по об'единенным отраслям управления, ибо их ведению подлежат все вопросы за исключением тех, которые, согласно Конституции ЗСФСР, отнесены к компетенции федеральной власти.

В заключение необходимо указать на две основныя черты, сближающие автономную республику и автономные области с союзными республиками: это, во-первых, право их на государственное отделение, которое было провозглашено Октябрьской революцией и зафиксировано в Декларации прав народов России, — в акте, являющемся обязательным для всех союзных республик, а во-вторых, представительство их в верховном органе власти Союза ССР: в Совете национальностей, одной из палат ЦИК'а СССР.

X. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Советское государственное право дает нам наиболее яркий и типичный образчик режима революционной диктатуры пролетариата. Величайшим памятником революции является право, вызванное революцией к жизни. Степенью мощи революционного движения, его всеоб'емлющим захватом, выдвигающим на арене истории новый социальный класс, определяется новизна правовой системы, организующей новую жизнь и осуществляющей новое начало социального строительства. Октябрьская революция, низвергнувшая буржуазный строй в России, низвергла в своем стихийном порыве и всю систему правовых отношений, которые поддерживали и организовывали классовую власть русских помещиков и капиталистов. Развивающаяся и углубляющаяся социальная борьба требовала от класса, взявшего в свои руки власть,

гибкого, эластичного, простого и вместе с тем боевого организационного аппарата. Победить — значило суметь организоваться и внести дезорганизацию в ряды своего классового врага. И советское государственное право, рожденное из недр пролетарского духа, выдвигает невиданную еще в истории систему социальной организации. Одновременно и параллельно оно стремится осуществить две задачи: создать мощный аппарат классовой борьбы как против русской, так и мировой буржуазии и вместе с тем оформить строительство социалистического общества.

Государственная власть в буржуазном государстве была центром руководства всею сетью капиталистических организаций. Пролетариат, захватывая в свои руки государственную власть, достигает этим двух целей: во-первых, он разбивает организационный центр буржуазии и, во-вторых, он приобретает наиболее полный и мощный аппарат для руководства всеми организациями трудящихся и эксплоатируемых. Классовая борьба пролетариата при завоевании государственной власти входит в новую фазу своего развития, приобретая невиданную до этого степень глубины, всеобщности и планомерности. Но, в противоположность буржуазии, которая берет в свои руки власть с целью «вечного» закрепления устоев частной собственности и создания «неизменного» порядка эксплоатации человека человеком, пролетариат берет в свои руки власть с целью «уничтожения эксплоатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (Конст. РСФСР, ст. 9).

Пролетариат во всей своей деятельности опирается на многомиллионное крестьянство. Основным элементом в диктатуре пролетариата является союз пролетариата с крестьянством, как политический, так и экономический. Пролетариат СССР, опираясь на свои командные экономические высоты (национализация земли, банков, крупной промышленности, транспорта и монополия внешней торговли), через свой государственный аппарат постепенно преобразует экономические отношения в сторону приближения их к социалистическому обществу и в частности втягивает крестьянское хозяйство в систему социалистического хозяйства.

В своем национальном строительстве советская власть разрешила одну из самых жгучих проблем современного государственного строительства — проблему, неразрешимую при строе бурбуржуазной диктатуры. Своеобразное сочетание и сращение классовых элементов с национальными пронизывают всю систему советской организации и создают подлинный и добровольный союз наций.

Наконец, обращаясь к структуре советского государственного аппарата, можно с несомненностью установить, что — величайшее создание пролетарской революции — советы блестяще разрешили сложнейшую организационную задачу. Простота формы, соединенная с величайшей концентрацией инициативы и массовым действием, — вот проблема, решенная советским государственным аппаратом.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО.

Проф. А. И. Елистратов.

I. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ.

§ 1. Советы. По словам В. И. Ленина, «сущность советской власти заключается в том, что массовая организация именно тех классов, которые были угнетаемы капиталистами, т.-е. рабочих и полупролетариев (крестьян, которые не эксплоатируют чужого труда и которые принуждены постоянно продавать хотя бы часть произведений своего труда), является постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата. Именно те массы, которые даже в самых демократических буржуазных республиках были по закону равноправны, а на деле при помощи разных средств и ухищрений отстранялись от участия в политической жизни и от использования демократических прав и свобод, ныне привлекаются к постоянному, беспрепятственному и при этом решающему участию в демократическом управлении государством» [1]). Весь аппарат советской власти построен на принципе, что вся власть в советских республиках и в их Союзе принадлежит только трудящимся, организующимся для работы по управлению государством в с о в е т ы. Вся власть в пределах советских республик принадлежит советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов, — это основное конституционное начало определяет все построение управленческих аппаратов в семье советских республик.

Совет, это — не надуманное создание теоретической мысли, это — форма государственности, стихийно сложившаяся в процессе захвата власти рабочим классом.

Советы в России народились еще в период революции 1905 г. (в Иваново-Вознесенске, Ленинграде, Москве, Твери, Костроме, Харькове, Ростове-на-Дону, Одессе, Баку и т. д.). Советы 1905 г. возникли в период массовых стачек и революционных выступлений рабочего класса, в целях об'единения и усиления движения. Подлинная роль советов тогда еще не была ясна: советы истолковывались то как стачечные комитеты, то как органы революционного самоуправления. Но В. И. Ленин еще тогда указывал, что советы, это — зародыш будущей рабоче-крестьянской власти. Наиболее существенным в революционно-народном творчестве 1905 г. он считал «создание новых органов революционной власти — советы рабочих, солдатских, железнодорожных, крестьянских

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XVI, стр. 44.

депутатов, новые сельские и городские власти и пр. и т. п. Эти органы создавались исключительно революционными слоями населения, они создавались вне всяких законов и норм, всецело революционным путем, как продукт самобытного народного творчества, как проявление самодеятельности народа, избавившегося или избавляющегося от старых полицейских пут. Это были, наконец, именно органы власти, несмотря на всю их зачаточность, стихийность, неоформленность, расплывчатость в составе и в функционировании. Они действовали как власть, захватывая, напр., типографии (Петербург), арестуя чинов полиции, препятствовавших революционному народу осуществлять свои права (примеры бывали тоже в Петербурге, где соответствующий орган новой власти был наиболее слаб, а старая власть наиболее сильна). Они действовали как власть, обращаясь ко всему народу с призывом не давать денег старому правительству. Они конфисковали деньги старого правительства (железнодорожные стачечные комитеты на юге) и обращали их на нужды нового, народного, правительства, — да, это были, несомненно, зародыши нового, народного, или, если хотите, революционного правительства»... [1]).

Но в общем в то время советы рабочих депутатов были одиноки и слабы, ибо они были советами только рабочих депутатов; вооруженные массы солдат не были еще об'единены в советах [2]).

Уже в первые дни Февральской революции советы густой сетью покрыли собой всю Россию; они росли без всяких инструкций и законов сверху, а просто по революционному инстинкту масс. Организуя массовую революционную стихию, советы были средоточием всей фактической власти на местах. В Петрограде Совет, избранный по одному депутату на каждую революционную роту и на каждую тысячу заводских рабочих, выбрал с самого начала Исполнительный Комитет и фактически сразу взял в свои руки управление городом, назначил районных комиссаров в местные районные комитеты, организовал Комиссию по продовольствию для населения Петрограда и т. д. Петроградский совет, как и все советы, фактически распоряжался всеми вооруженными силами и имел решающее влияние на дальнейшее конструирование центральной всероссийской власти [3]).

После Октябрьской революции советы депутатов (совдепы), избранные рабочими и крестьянскими массами, об'единяют в себе всю власть на местах, от крупных промышленных центров и до глухой деревни. Уже 28 октября от имени II Всероссийского с'езда советов дается телеграмма на места следующего содер-

---

[1]) Н. Ленин, «Победа кадетов и задачи рабочей партии», Собр. соч., т. VII, ч. 1-я, стр. 121.

[2]) Л. М. Каганович, «Местное советское самоуправление», М. 1923 г., стр. 4; его же, «Улучшение работы советов в деревне», М. 1924 г., стр. 4 и сл.

[3]) Там же, стр. 4.

жания: «Вся власть отныне принадлежит советам. Комиссары бывшего Временного правительства отстраняются. Председатели советов сносятся непосредственно с революционным правительством» (СУ, 1917 г., № 1, ст. 5). Это постановление II с'езда советов с самого начала оформило то, что на местах фактически уже осуществлялось.

Роль советов была всесторонне выявлена В. И. Лениным в его книге «Удержат ли большевики государственную власть?». Ленин писал: «...Советы суть новый государственный аппарат, дающий, во-первых, вооруженную силу рабочих и крестьян, при чем эта сила не оторвана от народа, как сила старой постоянной армии, а теснейшим образом с ним связана; в военном отношении эта сила несравненно более могучая, чем прежние; в революционном отношении она незаменима ничем другим. Во-вторых, этот аппарат дает связь с массами, с большинством народа, настолько тесную, неразрывную, легко проверяемую и возобновляемую, что ничего подобного в прежнем государственном аппарате нет и в помине. В-третьих, этот аппарат в силу выборности и сменяемости его состава по воле народа, без бюрократических формальностей, является гораздо более демократическим, чем прежние аппараты. В-четвертых, он дает крепкую связь с самыми различными профессиями, облегчая тем различнейшие реформы самого глубокого характера, без бюрократии. В-пятых, он дает форму организации авангарда, т.-е. самой сознательной, самой энергичной передовой части угнетенных классов, рабочих и крестьян, являясь таким образом аппаратом, посредством которого авангард угнетенных классов может поднимать, воспитывать, обучать и вести за собой всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоявшую совершенно вне политической жизни, вне истории. В-шестых, он дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т.-е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов» [1]).

В новой исторической эпохе, которую открыл Октябрь, советы явились мощным орудием разрушения старого порядка и фундаментом для возведения здания новой государственности, возвращающейся к своему экономическому базису, врастающей в него, и центром, организующим, в невиданных масштабах, общественную самодеятельность трудящихся и их активное участие в управлении государством.

§ 2. Городские советы. Основные типы советов — городские и сельские советы. В первое время после Октября городские советы, об'единявшие в себе передовой авангард революции — городской промышленный пролетариат и большие массы солдат — были почти исключительно боевыми органами восстания и организаторами пролетарских масс. Их деятельность была направлена

[1]) Н. Ленин, Собр. соч., т. XIV, ч. 2-я, стр. 228 и 229.

на борьбу с буржуазией и на удержание завоеваний революции. Они были вместе с тем и центрами агитации и пропаганды. От задач коммунального строительства горсоветы первоначально были далеки.

Период гражданской войны тяжело отражается на городских советах, ибо лучшие силы рабочего класса, находившиеся в горсоветах, были выдвинуты на фронты: горсоветы в течение всего периода военного коммунизма были постоянным резервуаром, из которого выкачивали работников на работу в деревне — для получения хлеба для голодающих рабочих и т. д. В истории горсоветов наступает некоторая полоса упадка, но к моменту ликвидации деникинщины городские советы начинают заметно оживать.

В связи с переходом советской республики к мирному хозяйственному строительству VIII Всероссийский с'езд советов обращает особое внимание на укрепление городских советов. Президиум ВЦИК'а предлагает всем губисполкомам немедленно восстановить городские советы в тех уездных центрах, где таковые в условиях гражданской войны бездействовали, приступить к организации горсоветов в тех уездных и заштатных городах, где таковые не были образованы, и образовать советы в фабрично-заводских поселках (поселковые советы).

С изданием в 1921 г. декрета о платности коммунальных услуг и после ряда других декретов, оформляющих хозяйственные права горсоветов, городские советы постепенно превращаются в такие центры, в которых широкие трудящиеся массы городского населения получают реальную возможность непосредственного участия в советском строительстве вообще и в своем коммунальном хозяйстве в особенности.

По ныне действующему Положению о горсоветах, 24 октября 1925 г. (СУ, № 91, ст. 662), городские советы рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов должны быть образованы во всех городах и рабочих поселках. В городах с населением свыше 50 000 человек могут быть организуемы, кроме городского, также районные советы, об'единяющие отдельные части города.

Нормы выборов в городские советы построены с таким расчетом, чтобы и в мелких поселениях втянуть в работу горсовета возможно большее число лиц. Поэтому, чем меньше население города (или поселка), тем меньшее число избирателей требуется для избрания каждого депутата. Так, при населении в 1 000 человек 1 депутат избирается на 15 избирателей; при населении от 1 000 до 3 000 — 1 депутат на 20 избирателей и т. д. В городах с населением от 50 000 до 100 000 — 1 депутат приходится уже на 150 избирателей; свыше 100 000 — 1 депутат на 200 избирателей, а в Москве и Ленинграде 1 депутат посылается на 400 избирателей. Городской совет, а также районный совет избираются сроком на один год, а в случае выбытия из состава совета более $^1/_3$ числа его членов производятся досрочные его перевыборы.

Избирательные собрания для выбора депутатов устраиваются по производственным или профессиональным единицам; для граждан же, не входящих в предприятия или неорганизованных в профсоюзы (кустари, домашние хозяйки и т. д.), избирательные собрания проводятся по территориальным районам.

Городские советы являются высшими органами власти в черте города или поселка и об'единяют все трудящееся население города для участия в местном и государственном управлении и строительстве. Горсоветы, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих органов, обсуждают вопросы общегосударственного значения и разрешают все вопросы, имеющие местное для данного города значение.

Существенной задачей городских советов является принятие всех мер к под'ему хозяйственного и культурного состояния города (поселка) и к улучшению жизни и быта его населения. С этой целью горсовет имеет право учреждать и эксплоатировать предприятия: производственные, торговые и общественного пользования. Он открывает и содержит общие и специальные учебные заведения, клубы, музеи, библиотеки, театры; принимает меры к улучшению благоустройства в городе, к развитию жилищного строительства и регулированию жилищного дела; оказывает юридическую помощь населению; принимает меры по охране труда, по борьбе с безработицей, по организации городской санитарии и лечебной помощи населению и т. д.

На городском совете лежит обеспечение и охрана в пределах города революционного порядка и общественной безопасности. Горсовет имеет право издавать в пределах, указываемых законом, обязательные постановления, ведает борьбой с преступностью.

В области финансовой и налоговой городской совет составляет, рассматривает, утверждает и самостоятельно проводит в жизнь городской бюджет, определяет и взимает в пределах, установленных законом, городские налоги и сборы. Горсовет имеет право организовывать свои кредитные и ссудные учреждения (кредитные общества, банки, ломбарды) и заключать займы.

Городские советы пользуются правами юридического лица.

Весь наличный состав горсовета образует его пленум. Очередные заседания пленума должны устраиваться не реже одного раза в месяц, притом по возможности ближе к трудящемуся населению, — на фабриках и заводах. К участию в заседаниях совета с правом совещательного голоса привлекаются представители и члены фабзавкомов, профсоюзов и различных общественных организаций. Пленум горсовета утверждает городской бюджет и займы, избирает делегатов на с'езды советов, рассматривает доклады по вопросам местного хозяйства и управления и отчеты своих исполнительных органов.

Для ведения работы городского совета и управления городским хозяйством горсовет избирает из своего состава председателя и президиум, в числе не более 11 человек. Для непосредственного

заведывания городским хозяйством городские советы образуют коммунальные отделы; техническое выполнение всей остальной работы городского совета производится отделами соответствующего (губернского или уездного) исполнительного комитета, в которых для городской работы выделяются особые части во главе с заведующими, назначаемыми горсоветом. Образование самостоятельных коммунальных отделов для горсовета не обязательно: техническое выполнение коммунальной работы может производиться отделом местного хозяйства соответствующего исполкома.

Для вовлечения всех членов горсовета, а также широких масс трудящихся в практическую работу горсоветов городские советы разбиваются на секции, применительно к отдельным отраслям управления и хозяйства. С точки зрения общественно-организационной секционной работе горсоветов последовательно уделяется особое внимание. Секции содействуют работе совета в целом, а также контролируют работу исполнительных органов совета.

Распределение членов совета по секциям происходит на основе добровольной записи членов горсовета в секции. Но участие каждого члена совета в одной из секций обязательно. Кроме членов совета, в состав секций могут входить представители профсоюзов, фабзавкомов и месткомов, делегатских собраний работниц, Красной армии и отдельных общественных организаций, а также отдельные граждане, участие которых совет либо секция или ее бюро признают желательным.

При всех горсоветах обязательно должны быть организованы секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения и кооперативно-торговая; другие секции могут быть образуемы по мере надобности постановлениями совета. Общее руководство работой секции лежит на обязанности пленума и президиума горсовета, а непосредственное заведывание работой секции — на бюро (тройке), избираемом самой секцией.

§ 3. Сельские советы. Если в городе к моменту Октябрьской революции классовое расслоение ярко выявилось, то в деревне такой ясности не было, и потому сельские советы, избранные по деревням часто еще тогда, когда революционная волна до них не докатилась, оказались в руках кулаков либо под сильным их влиянием. При таких условиях советы в деревне во многих случаях оказались неспособными к разрешению в пролетарском духе основных задач, поставленных перед ними Октябрем, — задач по разделу земель и по продовольственной работе. Выходом из создавшегося положения явились комитеты крестьянской бедноты (комбеды), которые одни могли решительно закончить в деревне земельную революцию и разрешить продовольственные задачи.

Хотя декрет ВЦИК'а от 11 июня 1918 г. (СУ, № 43, ст. 524) оформляет комбеды лишь как органы, в круг деятельности ко-

торых входит распределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий и оказание содействия местным продовольственным органам в из'ятии хлебных излишков из рук кулаков и богатеев, на самом деле комитеты крестьянской бедноты становятся вместе с тем и органами политического контроля в отношении местных советов. Комбеды заставляют кулацкие советы переизбираться или упраздняться, захватывая в последнем случае всю власть в свои руки. Опираясь в из'ятии хлебных излишков на рабочие реквизиционные продотряды, комбеды сближаются с городским пролетариатом, это усиливает их классовое сознание, — и они с успехом выполняют свою основную задачу классового расслаивания деревни, борьбы с кулаками и по возможности подчинения середняков влиянию бедноты.

Однако одновременное существование в деревне враждующих комбедов и советов вело к неизбежному разнобою в работе и двоевластию. Чтобы сохранить единство в построении всей системы советов, представлялось необходимым «создать в селах и деревнях такие советы, которые об'единили бы те слои, которые создали комитеты бедноты» [1]), а эти последние ликвидировать.

Предпринятая в ноябре 1918 г. кампания по перевыборам советов в деревне имела решающее значение в смысле установления в деревне прочной и выдержанной советской власти. Согласно изданной ВЦИК'ом инструкции о порядке перевыборов, перевыборами руководили комбеды. К выборам были привлечены деревенская беднота и среднее трудовое крестьянство. По окончании перевыборов комбеды были распущены, а советы, превратившиеся в организации бедноты и трудящихся, стали единственным органом власти в деревне.

В условиях разбросанности и малой культурности крестьянского населения, живущего на необ'ятных пространствах советских республик, при низком уровне сельскохозяйственной техники, при бездорожьи, при живучих традициях старого быта, унаследованного от эпохи царизма, советы в деревне не в состоянии были с достаточной широтой усвоить все те потенциальные возможности, которые были заложены для трудового крестьянства в самой природе совета как органа власти и центра для проявления активности крестьянских масс. Обследования, произведенные РКИ и другими органами, обнаружили в низовых аппаратах недостаток коллективной работы, отсутствие необходимой материально-финансовой базы, бюрократизм и другие дефекты, свойственные старой дореволюционной системе управления.

В связи с хозяйственным под'емом последних лет остро встал вопрос о необходимости усиления хозяйственной и культурной работы советов. В процессе проведения этого лозунга оживления советов в отношении деревни были подвергнуты тща-

---

[1]) Инструкция ВЦИК'а о порядке перевыборов волостных и сельских советов, 2 декабря 1918 г. (СУ, № 86, ст. 901).

тельному пересмотру организационные формы низовых аппаратов, в целях их максимального приспособления к интересам трудового крестьянства. Таким образом было выработано и ныне действующее Положение о сельских советах, утвержденное ВЦИК'ом 16 октября 1924 г. (СУ, № 82, ст. 827).

Сельские советы составляются по расчету один делегат на каждые сто человек населения, но в общем не менее 3 и не более 100 делегатов. Сельсоветы избираются сроком на один год и заседают регулярно, не реже одного раза в две недели. Для усиления общественно-организационной роли сельских советов установлена возможность участия в их заседаниях, с правом совещательного голоса, представителей местных профессиональных и общественных организаций, делегатских женских собраний, а также сельской трудовой интеллигенции (врач, агроном, учитель, землеустроитель), поскольку они состоят на службе в данном селении.

Сельский совет, как орган власти в пределах своей территории, главнейшими своими задачами имеет поднятие народного хозяйства, борьбу с невежеством, темнотой, болезнями и другими неустройствами сельской жизни, защиту прав трудящегося населения на основе союза рабочих с крестьянами и наиболее точное и полное проведение в жизнь законов рабоче-крестьянского правительства, имеющих своей целью улучшение жизни трудящихся. Особо подчеркивается, как задача сельского совета, широкое вовлечение крестьян и крестьянок в управление государством и дело улучшения государственного аппарата.

В целях вовлечения всего трудящегося населения в дело строительства местной жизни сельсовет созывает общие собрания граждан (сходы), выполняет все законные постановления таковых и отчитывается перед гражданами в своей деятельности и в исполнении возложенных на него поручений. В необходимых случаях сельский совет образовывает комиссии и дает разные поручения отдельным гражданам и группам граждан. Он содействует образованию кооперативных и других организаций граждан, имеющих своей целью улучшение условий крестьянской жизни и сельского хозяйства, и об'единяет деятельность всех советских организаций, расположенных на территории, подведомственной и обслуживаемой сельским советом.

В целях поднятия крестьянского хозяйства сельский совет вправе принимать меры к введению улучшенных способов ведения сельского хозяйства, организовывать прокатные, случные, зерноочистительные, ветеринарные и иные пункты, содействовать коллективизации хозяйств и кооперированию населения, руководить находящимися в его ведении предприятиями (кузницами, мельницами и т. п.). Материальной базой для хозяйственной деятельности сельсовета является местный (волостной) бюджет, в который включаются доходные и расходные сметы сельсоветов.

§ 4. С'езды советов и исполкомы. На фундаменте городских и сельских советов строятся дальнейшие формы местной власти советских республик — с'езды советов и их исполнительные комитеты. В соответствии с основными административными делениями территории в РСФСР созываются с'езды советов: краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные и волостные. В с'ездах советов принимают участие представители всех советов, находящихся на территории данной административной единицы.

По Конституции РСФСР, краевые и областные с'езды составляются из представителей от городских советов и от окружных с'ездов; губернские — от городских советов и уездных с'ездов; окружные — от городских советов и районных с'ездов; уездные — от городских советов и волостных с'ездов, а районные и волостные — из представителей всех советов, находящихся на территории района или волости.

Норма представительства советов на районные и волостные с'езды — 1 делегат на 300 жителей. При выборах от городских советов на уездные с'езды 1 делегат считается на 200 избирателей, на окружные — 1 на 1 000, на губернские — 1 на 2 000 и на краевые и областные — 1 на 5 000 избирателей. При выборах от волостных с'ездов на уездные — 1 делегат на 1 000 человек населения, от районных с'ездов на окружные — 1 на 5 000, от уездных на губернские — 1 на 10 000 и от окружных с'ездов на краевые (областные) — 1 на 25 000 человек населения.

Созываются с'езды советов один раз в год, кроме внеочередных.

С'езды советов являются высшей властью в пределах данной территории (края, области, губернии и т. д.) и в границах своего ведения.

С'езды советов избирают свои исполнительные органы — исполнительные комитеты (исполкомы), число членов коих для каждой данной административно-территориальной единицы определяется ВЦИК'ом или его Президиумом. Кроме того, краевые, областные и губернские с'езды советов производят выборы делегатов на Всероссийский с'езд советов и на с'езд советов Союза ССР.

Согласно Конституции РСФСР, исполкомы, избираемые с'ездами советов, являются в период между с'ездами высшим органом советской власти на соответствующей территории; они ответственны перед избравшими их с'ездами.

Для руководства всей текущей работой исполкомы избирают президиумы, которые в период между заседаниями исполкома пользуются правами последних; президиумы ответственны перед исполкомами.

С'езды советов, исполкомы и их президиумы, так же, как и советы депутатов, имеют своей задачей принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях, составление и утверждение местных бюджетов, разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение, об'-

единение советской деятельности на данной территории и обеспечение в ее пределах революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности, а также проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов советской власти и обсуждение вопросов общегосударственного значения, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполкомов.

Для выполнения всей работы, подлежащей ведению местной власти, и для проведения в жизнь постановлений вышестоящих исполкомов и центральной власти исполнительные комитеты образуют отделы на основаниях, определяемых ВЦИК'ом или его Президиумом. При районных и волостных исполкомах отделы или отделения могут быть образуемы с разрешения губернского исполкома или его президиума.

Ближайший интерес для административного управления представляют административные отделы, а также коммунальные отделы или отделы местного хозяйства, в которых, при упрощении аппарата губисполкомов, коммунальные отделы были об'единены с бывшими губернскими советами народного хозяйства (губсовнархозы), отделы здравоохранения и народного образования.

В средине 1918 г. для установления более прочной и непосредственной связи советов между собой и с центром и для облегчения президиума местного исполкома от текущей административной работы в губерниях и уездах создаются отделы управления. Отделы управления явились основным аппаратом административного управления на местах. В период военного коммунизма отделы управления выполняли крупные организационные задачи. Они работали, главным образом, над углублением советского строительства в толщу крестьянской массы, добиваясь систематического и планомерного участия широких слоев деревенской бедноты в волостных и сельских органах. Через них осуществлялись инструктирование нижестоящих советов и исполкомов и наблюдение за их деятельностью. В качестве организаторов отделы управления выступали в отношении нижестоящих отделов как особо авторитетный исполнительный аппарат президиума вышестоящего исполкома. Таким образом, отделы управления усваивали в отношении местных органов особо ответственную роль, простиравшую их влияние далеко за пределы ведения Наркомвнудела, с которым они были связаны по вертикали.

Произведенное в 1923 г. упрощение местного советского аппарата повело как в губернии, так и в уезде к укреплению роли самого президиума исполкома: функции отделов управления по организации нижестоящих советов и их исполкомов, по руководству их деятельностью, а также по инструктированию и согласованию работы отделов исполкома, были переданы в непосредственное ведение президиумов исполкомов.

Отделы управления, утратившие, таким образом, характерные для них исторически организационные функции, упраздняются.

Их функции по административному управлению (охрана революционного поряда и т. д.), сперва в губерниях, а теперь и в уездах, передаются вновь организуемым административным отделам [1]). Функции административного управления в районированных делениях (районы и пр.) осуществляются повсюду административными отделами соответствующих исполкомов.

Сперва независимо от отделов управления, а затем врастая в них и их укрепляя, в первые же дни революции формируется другая коренная основа в аппарате советского административного управления — рабоче-крестьянская милиция.

Учреждение милиции, как исполнительного органа государственной власти на местах, относится у нас к периоду Февральской революции. После Октябрьской революции милиция Временного правительства разделяет участь царской полиции.

Ныне существующая рабоче-крестьянская милиция зародилась в октябре 1917 г. на фабриках и заводах, в гуще рабочих масс. Ее зародыш — рабочие вооруженные отряды, призванные в первые дни существования советской власти для охраны внутреннего революционного порядка и общественной безопасности. В тот период, когда вся страна представляла сплошной военный лагерь, главной задачей милиции была активная и косвенная помощь Красной армии в ее героической борьбе, особенно по подавлению кулацких контр-революционных восстаний. Эта работа, поглощавшая значительную часть сил и средств милиции, выдвинула необходимость в военизации милиции: в милиции вводятся обязательное обучение военному искусству и военная дисциплина; из милиции губерний, городов и уездов создаются милиционные полки, роты, взводы и отделения.

В условиях новой экономической политики возникает необходимость приспособления милицейского аппарата для выполнения им его прямых административно-исполнительных обязанностей. В связи с этим постепенно производится девоенизация милиции, и осуществляется крупная работа по административной подготовке милицейского состава.

Расходы по содержанию милиции, ранее покрывавшиеся по госбюджету, передаются с 1923 г. на местные средства. Укрепление милицейского аппарата на местах, таким образом, идет в ногу с общим под'емом экономического развития мест и финансовой мощи исполкомов.

Милицейским аппаратом в областях, губерниях, округах, уездах и районах является подотдел милиции в составе административного отдела (или отделения) соответствующих исполкомов. Более крупные города имеют свою отдельную милицию. В укрупненных волостях — начальники милиции волости, подчиненные председателю волисполкома по линии общего руководства и на-

[1]) Первоначально в уездах указанные функции были переданы в уездные управления милиции.

чальникам милиции уезда по линии оперативно-технической, и волостные милиционеры. В помощь волостному милиционеру и для исполнения поручений сельской власти по охране порядка, безопасности и по благоустройству сельские советы назначают в порядке очереди всех обладающих избирательными правами постоянных жителей селения — сельских исполнителей. Назначение производится на срок до двух месяцев. Сельские исполнители подчиняются сельскому совету данной местности.

§ 5. Взаимоотношения мест с центром. Вопрос об установлении нормальных взаимоотношений мест с центром прежде, чем он получил правильное разрешение, прошел через стадии некоторых исторических уклонов, сперва в сторону самостийности мест и затем в сторону чрезмерного централизма.

Тотчас же после Октября, в бурный период разрушения старых аппаратов власти, накопившаяся за десятки лет энергия и инициатива мест, угнетавшаяся старым бюрократическим централизмом при царизме и при керенщине, вылилась широкой волной массового творчества на местах. При отсутствии налаженных связей, при раздробленности хозяйственных операций, сводившихся к всевозможным местным конфискациям, контрибуциям и пр., лозунг «Вся власть советам» в некоторых местах стал истолковываться как вся власть местам. Образовались самостоятельные республики со своими совнаркомами (напр., Казанская, Калужская и др.). Они не были связаны между собою единым организационным центром, была только единая классовая воля к победе над буржуазией, что не исключало отдельных проявлений местничества [1]).

По мере роста и укрепления советского государства и в процессе борьбы, когда требовалась концентрация всех сил для победы на фронтах, эта раздробленность и местничество изживались, и к моменту принятия Конституции РСФСР в июле 1918 г. эти ненормальные явления уже почти исчезли.

Военная необходимость периода гражданской войны заставила приспособить советский аппарат к выполнению военных задач. Для этого необходимо было провести железную военную централизацию сверху донизу. Недостаток материальных ресурсов в стране заставил централизовать до ниточки, до гвоздя, до пуговицы все распределение и производство [2]). Главные управления по отдельным отраслям производства (главки) стремились урегулировать все приказом из центра, целиком подчинить себе отделы, оторвав их от местных советов и исполкомов. И в ряде мест им удалось из'ять из ведения местных советов подчиненные им органы.

Таким образом, как бы в ответ на самостийность, как реакция на нее, на некоторое время у нас устанавливается извращенный

---

[1]) Л. М. Каганович, «Местное советское самоуправление», стр. 55.
[2]) Там же, стр. 55.

централизм, с оттенком бюрократизма, который душил инициативу мест и заслонял их живое творчество бумажной волокитой и «перемандаченными» мандатами, с которыми являлись на места бесчисленные агенты центра.

Между тем местные советы и исполкомы продолжали разворачивать и оформлять свой аппарат. Они его выковывали в тяжелых условиях напряженной работы, укрепляя его все больше и больше, и к моменту VII Всероссийского с'езда советов, как раз после победы над Деникиным, местные советы и исполкомы подняли свой решительный голос против того извращения централизма, который получился в результате военного периода [1]).

Седьмой с'езд вынес ряд руководящих постановлений, которыми выравнивалась линия взаимоотношений мест с центром на началах демократического централизма, принципиально исключающего методы бюрократического давления центра на места. VII с'езд восстановляет единство управления на местах, утверждая основное положение, что все отделы на местах являются отделами местных исполкомов. На-ряду с этим, по специальности своей оперативной работы, отделы подчиняются и соответствующим центральным учреждениям — наркоматам. Таким образом, в основу взаимоотношения мест с центром ложится принцип двойного подчинения отделов: по линии общего и политического руководства — президиуму исполкома и по линии оперативной — наркомату, по принадлежности.

С'езд официально закрепил то, что в ряде губерний, наиболее сильных и крепких, фактически проводилось несмотря на нажим со стороны главков. В некоторых других местах, где влияние главков отразилось глубже, сразу провести в жизнь указанные положения не удалось, так как нагрянувшая война с Польшей и Врангелем снова отодвинула в сторону вопросы мирного советского строительства.

На VIII с'езде советов, состоявшемся в конце 1920 г., это определение взаимоотношений центра и мест уточняется в ряде точно сформулированных норм о порядке проведения центральными ведомствами своих директив на местах и о порядке отмены и приостановки проведения в жизнь центральными и местными органами постановлений ниже- и вышестоящих органов. Центральным ведомствам было предложено, по общему правилу, вести все дела через местные советы и их отделы, упразднив неподведомственные местным советам отделения и специальные управления.

В своих основных линиях постановления VII и VIII с'ездов определяют по настоящее время характер взаимоотношений центра и мест. В действующей Конституции РСФСР они отразились в виде следующих положений.

---

[1]) Л. М. Каганович, цит. соч., стр. 56.

Исполнительные комитеты подчинены вышестоящему исполкому, ВЦИК'у и Совнаркому РСФСР. С'езды советов и их исполкомы осуществляют контроль над деятельностью нижестоящих местных советов и их исполнительных органов.

Отделы исполнительных комитетов находятся в подчинении исполкомов и их президиумов и обязаны выполнять все предписания и задания исполкома и его президиума, а также соответствующего отдела вышестоящего исполкома, а отделы краевых, областных и губернских исполкомов — также предписания и задания соответствующих наркоматов РСФСР (ст. 58).

Постановления местных с'ездов могут быть отменяемы лишь вышестоящими с'ездами и их исполкомами, ВЦИК'ом или его Президиумом. Постановления исполкомов и их президиумов могут быть отменены избравшими их с'ездами, а также вышестоящими с'ездами, исполкомами, их президиумами, ВЦИК'ом, его Президиумом и Совнаркомом РСФСР.

Краевые, областные исполкомы или их президиумы, а также губернские исполкомы вправе приостанавливать под своей ответственностью проведение в жизнь распоряжений народных комиссариатов РСФСР лишь в исключительных случаях, в порядке, определяемом ВЦИК'ом. Окружные и уездные исполкомы могут приостанавливать проведение в жизнь распоряжения отделов или соответствующих им органов краевого, областного или губернского исполкома лишь в исключительных случаях, при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям ВЦИК'а, его Президиума, Совнаркома РСФСР или краевого, областного или губернского исполкома, и с немедленным сообщением об этом в краевой, областной или губернский исполком и заведующему соответствующим отделом (ст. ст. 65—67).

Характеризуя систему взаимоотношений центра и мест в советских республиках, необходимо отметить ее решительное своеобразие по сравнению с системами взаимоотношений органов центральной власти и «местного самоуправления» как дореволюционной России, так и буржуазных стран.

В советской системе нет, прежде всего, самого противопоставления органов местного самоуправления органам правительственным. Совет, с'езд, исполком, президиум — все это составные части одной органически цельной системы, социально однородной во всех своих частях. Все это органы управления государством самими трудящимися — и нет смысла прибегать к слову «самоуправление» для характеристики каких-либо отдельных частей нашего госаппарата, потому что у нас этому самоуправлению ничего нельзя противопоставить. В старой России и в ряде иностранных государств над урезанным местным самоуправлением — губернаторы, генерал-губернаторы, префекты и пр. В советской республике нет и не может быть таких органов, которые от имени какой-то другой власти, стоящей над советами, диктовали бы свою волю советам. В старой России и в ряде буржуазных госу-

дарств одни постановления органов местного самоуправления нуждались в утверждении правительственных органов, в отношении других за губернаторами и министрами сохранялось право опротестования. У нас постановления советов, их с'ездов и исполкомов не подлежат никакому утверждению со стороны вышестоящих органов для своего проведения в жизнь. И, напротив, как было выше указано, в определенных случаях нижестоящий орган может приостановить проведение в жизнь распоряжений вышестоящего органа.

Органы так называемого местного «самоуправления» — земского и городского — в старой России представляли собой не какую-либо высшую по обслуживанию местных интересов власть, но строго подчиненные всесторонней правительственной опеке учреждения, функционирующие по узко определенному кругу дел, с участием представителей привилегированных групп местного населения. Царские «органы самоуправления» не смели касаться вопросов общегосударственного значения. Больше того: даже в области дел о местных нуждах и пользах им решительно воспрещалось браться за такие задачи, которые не были определенно предусмотрены в особом перечне, жестко определявшим их компетенцию по закону. На этом формальном основании земствам было в свое время отказано даже в выполнении такой, казалось бы, безобидной задачи, как организация юридической помощи деревенскому населению.

Подопечность, приниженность органов и узость, ограниченность их функций составляли характерную черту всех местных общественных учреждений царизма; наоборот, полнота власти — отличительный признак учреждений советских. Когда Конституция РСФСР говорит о высшей власти всех с'ездов советов и всех исполкомов в период между с'ездами, — эта характеристика, непривычная для государствоведа-юриста буржуазной эпохи, является чрезвычайно ярким выражением своеобразия нашего построения власти и взаимоотношений ее органов. По существу (оставляя в стороне изжитые уклоны) советской власти решительно чужда всякая административная опека центра над местами и даже более того: традиционное противопоставление центра и мест. И в центре и на местах функционирует на одинаковых основаниях одна и та же советская рабоче-крестьянская власть. Советская республика, как система свободного социалистического общества всех трудящихся страны, является по природе своей организацией гармонического взаимодействия всех структурных ее частей: и центра и мест.

§ 6. Административное районирование. План электрификации, положенный в основу технической реконструкции всего нашего народного хозяйства, в своем последовательном осуществлении связан с таким экономическим районированием страны, которое должно обеспечить наибольший под'ем ее производительных сил.

С экономическим районированием, построенном на учете перспектив развития народного хозяйства, тесно связывается административное районирование. В основе старого административного деления на губернии, уезды и волости лежало чисто бюрократическое задание — разбить страну, для целей полицейского властвования, на равновеликие по числу жителей части, приурочив их центры к помещичьим гнездам и к плацдармам присутственных мест и начальства. В процессе административного районирования это старое деление начинает заменяться делением на области и края, округа и районы, размежеванные в соответствии с условиями и требованиями хозяйственного развития соответствующих территорий, а также и с учетом их национального состава.

Дробность и маломощность волостей, неспособных справиться с организацией местного бюджета и местного хозяйства, заставили искать выхода в процессе их укрупнения. Наиболее полное завершение этот процесс укрупнения волостей получает в переходе от современной волости к району, в смысле такой административно-хозяйственной единицы, которая должна обнять территорию, равную приблизительно $^1/_3$ или $^1/_4$ теперешнего уезда. Районное деление составляется на принципе тяготения населения к определенным промышленно-распределительным пунктам, т.-е. к существовавшим ранее или образовавшимся после Октябрьской революции местам сдачи продуктов сельского хозяйства и пунктам товарообмена и распределения. В образовании этих пунктов огромную (если не главную) роль имеют движение и концентрация хлебных потоков в определенных пунктах губернии. Эти центры хлебных потоков, — мелкие экономические центры, к которым тяготеет крестьянское население, — становятся центрами районов, а пространство тяготения к этим центрам определяет и самые границы района.

Живое экономическое об'единение районов по моментам сосредоточения промышленности и технических культур, в связи с направлением и характером путей сообщения и в соотношении с национальным составом населения, образует более широкую административную единицу — округ, по своей величине значительно превышающий уезд. На учреждения округа ложится непосредственное осуществление тех административно-хозяйственных функций, для выполнения которых требуются квалифицированные технические силы или значительные финансовые средства и с которыми, следовательно, учреждения района не могут справиться.

Экономическим об'единением округов является область или край; это — наиболее крупное экономическое деление, основанное на учете природных богатств и всех, как осуществившихся, так и потенциальных, возможностей хозяйственного развития данной части территории.

Районирование в низовом аппарате приближает к населению бывший уездный административный центр, заменяя его районным

центром. В целом районирование дает возможность существенно сократить и улучшить на местах госаппарат: прежнее четырехчленное строение системы местных учреждений (областных, губернских, уездных и волостных) заменяется трехчленным делением на области, округа и районы.

Теневой стороной районирования может оказаться некоторое удаление от крестьян волостного центра, поскольку он заменяется районным. Однако вредные стороны удаления от крестьян волостного центра в район могут быть парализованы укреплением сельских советов и передачей им простейших функций волисполкомов (по регистрации актов гражданского состояния и т. п.).

К настоящему времени у нас в пределах РСФСР районированы Уральская область, Северо-Кавказский край, Дальне-Восточный край, Сибирский край. Из других союзных республик — Украина, Белоруссия.

II. ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.

§ 1. Обязательные постановления. Местные исполкомы пользуются в советских республиках широкими правами в области нормотворческой деятельности. Исполкомы и их президиумы имеют право издавать обязательные постановления для населения своего района. Обязательное постановление по существу своему есть местный закон, который отличается от законов, издаваемых центральными органами, только тем, что ограниченнее та территория, на которую он распространяет свое действие, и тем, что обязательное постановление не должно противоречить законам и постановлениям центральной власти и вышестоящих исполкомов или повторять содержание указанных актов.

Право издавать обязательные постановления принадлежит краевым, областным, окружным и районным исполкомам (в областях, где еще не произведено новое административное районирование, — губернским, уездным и волостным исполкомам), а также горсоветам. Отделы исполкомов и другие местные учреждения правом самостоятельного издания обязательных постановлений не пользуются.

Действующее Положение 28 июня 1926 г. об издании местными исполкомами обязательных постановлений (СУ, № 39, ст. 304) устанавливает точный перечень вопросов, по которым соответствующие исполкомы и горсоветы вправе издавать обязательные постановления. Круг вопросов, захватывающий для краевых, губернских и окружных исполкомов все стороны управления и хозяйства, постепенно суживается для уездных исполкомов и далее — для исполкомов районных и волостных. Районные и волостные исполкомы могут издавать обязательные постановления лишь по следующим вопросам:

1) принятия санитарных мер (в первую очередь мер борьбы с загрязнением питьевой воды);

2) организации и проведения мер общественной борьбы со стихийными бедствиями, принятия противопожарных мер и борьбы с эпидемиями, эпизоотиями и вредителями;

3) потравы и порчи лугов, зеленей и посевов и

4) расквартирования проходящих войск [1]).

Обязательное постановление должно быть подписано председателем исполкома или горсовета, скреплено секретарем и опубликовано во всеобщее сведение. В обязательном постановлении должна быть предусмотрена территория, на которую распространяется его действие, и срок вступления его в силу. Срок этот не может быть меньше двух недель со дня его опубликования, за исключением случаев особой срочности, как-то: расквартирование проходящих войск, борьба со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями.

Для приобретения законной силы обязательные постановления не нуждаются в утверждении со стороны вышестоящих органов; это правило распространяется на всю вертикаль местных исполкомов, вплоть до районных, или волостных. Таким образом, советское право решительно избегает подчинения исполкомов в их нормотворческой деятельности той бюрократической опеке, которая так характерна для построения местного самоуправления по дореволюционному русскому законодательству, а также и по современному буржуазному праву. И на контроль нормотворческой деятельности местных исполкомов, особенно ответственной, распространяются те же правила Конституции РСФСР (ст. ст. 65—67), которые вообще определяют взаимоотношения центральных и местных, выше- и нижестоящих органов советской власти.

Обязательные постановления могут быть издаваемы на срок не свыше одного года. По истечении годичного срока со дня издания обязательное постановление автоматически теряет свою законную силу, если не будет подтверждено и вновь опубликовано на новый срок издавшим его органом.

§ 2. Административные взыскания. Борьба с нарушением обязательных постановлений ведется в советских республиках, по общему правилу, посредством административных взысканий.

В судебном порядке ответственность предусматривается лишь в тех случаях, когда таковая установлена Уголовным Кодексом.

За нарушение обязательных постановлений в административном порядке налагается одно из следующих взысканий: предупреждение, штраф или принудительные работы. Широко практиковавшийся в царской России и продолжающийся применяться в современных буржуазных государствах арест — в РСФСР совершенно исключается из круга административных взысканий.

---

[1]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР от 6 апреля 1925 г. (СУ, № 24, ст. 170).

Под принудительными работами разумеются работы без содержания под стражей.

Максимальный размер штрафа и принудительных работ определяется разно для различных исполкомов и горсоветов более и менее крупных городов: для сельских местностей этот размер колеблется от 3 до 10 р. и для городов от 50 до 100 р. штрафа, а продолжительность принудительных работ — от 5 дней до 2 недель в селениях и от 2 недель до 1 месяца в городах.

Постановление о наложении взыскания выносится начальником административного отдела краевого, областного или окружного исполкома или на заседании районного исполкома на основании протокола, составленного при нарушении обязательного постановления милицией или членом сельского совета.

Постановление краевых, областных и окружных органов о наложении взыскания должно быть вынесено не позже одного месяца со дня совершения проступка; по истечении указанного срока дело подлежит прекращению.

Районным исполкомом постановление о наложении взыскания может быть вынесено только в двухнедельный срок со дня обнаружения проступка.

Районный исполком при вынесении постановления о наложении взыскания должен учитывать малое знакомство крестьян с действующими узаконениями, а также условия крестьянской жизни, затрудняющие проведение санитарных, противопожарных и других мероприятий, и налагать взыскания лишь в случаях, когда такая мера может действительно способствовать устранению замеченных недостатков. При установлении размера взыскания районный исполком должен, кроме тяжести проступка, учитывать также имущественное положение нарушителя и состав его семьи [1]).

Постановление о наложении взыскания должно быть изложено в письменной форме и вручено лицу, на которое оно наложено.

К приведению в исполнение постановления о наложении взыскания должно быть приступлено не позже 2-месячного срока со дня вынесения постановления о наложении взыскания. Если к моменту истечения указанного срока к наложению взыскания не будет приступлено, постановление о его наложении считается утратившим силу.

Принудительные работы, по общему правилу, отбываются по месту жительства лица, на которое они наложены. В случае необходимости, они могут назначаться и в других местах, но не далее, как на расстоянии десяти верст от места жительства. Отбывание принудительных работ крестьянами-земледельцами не может быть назначаемо на время важнейших полевых работ.

---

[1]) Инструкция НКВД, № 349, НКЮ, № 127 от 23 июня 1925 г. («Бюллетень НКВД», № 27 (167).

Подвергшийся взысканию в административном порядке может просить наложивший взыскание орган о пересмотре вынесенного в отношении его постановления о наложении взыскания, а также обжаловать это постановление в президиум данного исполкома. Жалоба, поданная в 3-дневный срок после вручения постановления о наложении взыскания, приостанавливает приведение взыскания в исполнение.

При отклонении жалобы данным исполкомом жалоба может быть подана в президиум вышестоящего исполкома или ВЦИК по принадлежности, без приостановки приведения постановления в исполнение. Неправильное наложение взыскания влечет за собой его отмену и привлечение, в подлежащих случаях, должностного лица, наложившего взыскание, к уголовной ответственности [1]).

В целях борьбы с излишней волокитой, создаваемой рассмотрением дел о мелких и несложных по своему составу правонарушениях в суде, в 1924 г. сессией ВЦИК'а было принято постановление о передаче на разрешение в административном порядке ряда правонарушений, предусмотренных Уголовным Кодексом РСФСР (хулиганство, не осложненное рецидивом и др. моментами, мелкие порубки, и нек. др.) [2]). При наложении административных взысканий по соответственным статьям Уголовного Кодекса установлен, в общем, тот же порядок, как и для наложения взысканий за несоблюдение обязательных постановлений.

§ 3. Ограничения личной неприкосновенности. Руководящими положениями в вопросе о личном задержании в советском праве являются следующие нормы Уголовного Процессуального Кодекса

---

[1]) В видах упрощения всей процедуры административных взысканий в Москве и Ленинграде введен с 1924 г. упрощенный порядок наложения штрафов за нарушение обязательных постановлений, устанавливающих правила уличного движения и порядка в общественных местах. Постановления о наложении денежных взысканий до 25 руб. могут быть здесь выносимы начальниками отделений милиции, а штрафы до 3 руб. — взыскиваемы при самом нарушении под квитанцию постовых милиционеров. В соответственных обязательных постановлениях указывается характер правонарушений и точный размер штрафа за эти нарушения, без права повышения или понижения этого размера со стороны милиционеров.

Областным и губернским исполкомам предоставлено право вводить этот упрощенный порядок и в других городах (декреты ВЦИК'а и СНК РСФСР от 14 июля и 1 декабря 1924 г., «Известия ВЦИК», 1924 г. №№ 161 и 291).

В сельских местностях применение этого порядка наложения административных взысканий не допускается.

[2]) По Уголовному Кодексу РСФСР редакции 1926 г. применение административных взысканий допускают ч. 1-я, ст. 74 (простое хулиганство), ст. 83 (простая контрабанда), ч. 1-я, ст. 85 (лесные нарушения), ст. 100 (нарушения акцизных правил или правил об особом патентном сборе), ч. 2-я, ст. 108 (неисполнение или нарушение строительных, санитарных и противопожарных правил), ч. 4-я, ст. 133 (нарушение правил об охране труда, технике безопасности, промышленной санитарии и гигиены) и ст. 192, предусматривающая, кроме нарушения обязательных постановлений, также нарушение постановлений, приказов и инструкций отдельных ведомств, издаваемых по уполномочиям законодательных органов, если в них специально оговорено право на установление административных взысканий.

РСФСР: «Никто не может быть лишен свободы и заключен под стражу иначе, как в случаях, указанных в законе, и в порядке, законом определенном» (ст. 5). «Каждый судья и каждый прокурор, обнаруживший в пределах своего участка или района содержание кого-либо под стражей без законного постановления уполномоченных на то органов или свыше срока, установленного законом или судебным приговором, обязан немедленно освободить неправильно лишенного свободы» (ст. 6). «Судья или прокурор, до сведения которого дошло, что в пределах его участка или района кто-либо содержится не в надлежащем месте заключения или не в надлежащих условиях, обязан принять меры к восстановлению законного порядка» (ст. 7). По ст. 112 Уголовного Кодекса РСФСР незаконное задержание и незаконный привод караются лишением свободы на срок не ниже одного года со строгой изоляцией. А заключение под стражу в качестве меры пресечения из личных либо корыстных видов карается лишением свободы на срок не ниже трех лет, а при отягчающих вину обстоятельствах — высшей мерой наказания.

Общие условия и порядок личного задержания определяются следующими правилами.

Задержание органами дознания лица, подозреваемого в совершении преступления, допускается лишь как мера предупреждения уклонения подозреваемого от следствия и суда и притом лишь в строго определенных законом случаях (ст. ст. 100 и 103 УПК). О всех случаях задержания подозреваемого органы дознания должны, с указанием оснований задержания, в течение 24 часов направить сообщение следователю, в участке которого состоит орган дознания, или ближайшему народному судье. В течение 48 часов, считая от момента получения извещения от органов дознания о произведенном задержании, следователь или народный судья обязаны подтвердить арест либо отменить его. Органы дознания изменяют меру пресечения по получении соответствующего извещения от органов, коим было направлено сообщение (ст. 104).

Согласно руководящим инструкциям Наркомвнудела по милиции, органы милиции вправе подвергнуть задержанию граждан, подозреваемых в нарушении обязательных постановлений и других распоряжений советской власти, когда в означенных постановлениях и распоряжениях либо в самих инструкциях милиции предусматривается возможность такого задержания [1]).

Во всех остальных случаях органы милиции подвергают задержанию подозреваемых в совершении преступлений или нарушений обязательных постановлений и других распоряжений

[1]) Инструкция участковому надзирателю от 17 ноября 1923 г. предусматривает задержание виновных в контр-революционных выступлениях, посредников и пособников проституции и лиц, изобличенных в незаконном приготовлении, хранении и сбыте спирта и спиртсодержащих веществ (ст. ст. 45, 87 и 92).

лишь на основании особых ордеров, выдаваемых органами прокурорского надзора, начальниками административных отделов и другими, законно уполномоченными на то, должностными лицами.

О каждом случае личного задержания милицией составляется постановление по установленной форме. Постановление, по его составлении, об'является задержанному.

Правила, ставящие задержание в зависимость от предварительного получения ордера, не распространяются на случай задержания лиц, появляющихся в местах общественного пользования в состоянии явного опьянения, и на другие подобные случаи, когда задержание является социально-предупредительной мерой.

При исполнении служебных обязанностей органы милиции должны строжайше соблюдать установленный законом порядок, допуская действия, стесняющие граждан, лишь в случаях, когда такие действия безусловно необходимы для выполнения возложенных на милиционера обязанностей.

В частные квартиры орган милиции может входить лишь в следующих случаях:

а) при преследовании преступника по горячим следам, если он скрылся в чьем-либо жилище;

б) если в чьей-либо квартире совершилось или совершается преступление;

в) в случае нарушения в квартире общественной тишины;

г) при исполнении служебных бумаг и для привлечения граждан к различного рода повинностям;

д) по просьбе владельцев квартир для оказания им законного содействия;

е) когда необходимо произвести обыск (в случаях и с соблюдением условий, указанных в законе) [1]).

Должностное лицо милиции при исполнении своих служебных обязанностей может употребить оружие в следующих случаях:

а) при вооруженном на него нападении или при вооруженном сопротивлении его законным требованиям;

б) для отражения произведенного на него нападения, хотя и невооруженного, но угрожающего опасностью его жизни, здоровью, свободе, или сделанного с целью отбить препровождаемых арестованных или отнять находящееся у него по делам службы имущество, деньги, бумаги, либо оружие, когда никакое другое средство защиты не было возможно;

в) для защиты других лиц от застигнутого им нападения, угрожающего опасностью их жизни, здоровью или личной неприкосновенности, если прибегнуть к иным средствам защиты не представляется возможным;

г) для прекращения насильственного посягательства на имущество, если прекратить это посягательство другими средствами нельзя;

---

[1]) Инструкция участковому милиционеру, ст. 15.

д) для задержания преступника и поимки арестанта, бежавшего из-под стражи, когда настичь и задержать его нельзя иначе, как путем применения оружия.

Во всех случаях, кроме случая вооруженного на него нападения, орган милиции, при применении оружия, делает об этом предупреждение окриком, при чем принимает все зависящие от него меры, чтобы во время действия оружием не пострадали посторонние лица [1]).

III. ОХРАНА РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОРЯДКА.

Буржуазное административное право внешне характеризуется защитной окраской всяческих свобод и гарантий. Оно построено на идеализации правовой защиты неприкосновенности и свободы граждан в государствах капиталистического мира. Однако в государственном признании прав гражданской свободы мы имеем не отказ буржуазной власти от тех или иных своих прерогатив в пользу индивида, но лишь известное видоизменение формы властвования. Так называемое «право личной неприкосновенности» нисколько не гарантирует индивида, вступающего в конфликт с требованиями буржуазной государственной власти, от задержания, от тюрьмы и прочих мер административного воздействия. Право печати, собраний, союзов и пр. ничуть не препятствует государственной власти в буржуазных странах прибегать к самым решительным репрессивным мерам в борьбе с враждебной ей печатью, с подрывающими ее авторитет организациями. Гражданская свобода в конституционном государстве сводится в лучшем случае к некоторым правовым формам, которые в той или иной мере усваиваются в отношении граждан властью в государственном управлении. Гарантии свободы, это — не более как чисто формальные гарантии соблюдения известного установленного законом порядка во взаимоотношениях власти и граждан. Сущность этих гарантий состоит в том, что гражданам в буржуазных странах предоставляется для своей защиты от произвола органов управления апеллировать к закону и суду. Но так как законодательство и суд являются органами того же классового государства, как и его административный аппарат, то ясно, что эти формальные гарантии ни в какой мере не служат действительной гарантией свободы и неприкосновенности трудящихся в их борьбе за освобождение от гнета капиталистической эксплоатации.

---

[1]) Инструкция участковому надзирателю, ст. ст. 21—23; ср. также ст. ст. 19—21 Инструкции волостному милиционеру и ст. ст. 7—10 Инструкции постовому милиционеру.

Дальнейшее уточнение и оформление приведенные правила получают в выработанном Наркомвнуделом и внесенным на рассмотрение законодательных органов проекте Административного Кодекса.

Защитная окраска буржуазного административного права маскирует действительное его назначение в капиталистических государствах: удерживать «свободных» граждан в повиновении и покорности эксплоатирующим их десяткам тысяч посредством сложного переплета мер административного и судебного воздействия, опирающихся в своей основе на экономическое порабощение рабоче-крестьянских масс. За обманчивой внешностью правовых форм в буржуазном административном праве мы находим, в виде так называемой «административной прерогативы», целую систему вполне реальных привилегий весьма основательного свойства для властвующего класса и его агентов — чиновников. За непрочными гарантиями суб'ективных публичных прав граждан в административном праве капиталистической эпохи скрывается насильническая сущность классового господства.

Вместо формального провозглашения прав и свобод, советское административное право обеспечивает их действительное, фактическое предоставление рабочему классу и крестьянству, вовлекая все более широкие массы трудящегося населения в пользование демократическими правами и свободами и расширяя материальную возможность этого пользования. А вместе с тем, отбрасывая прочь предрассудок насчет безусловного характера буржуазных прав и свобод, советская власть всеми средствами, — и административными и судебными, — имеющимися в ее распоряжении, реагирует против свободы, если последняя не подчиняется интересам освобождения труда от гнета капитала: «всякая свобода есть обман, если она противоречит интересам освобождения труда от гнета капитала» [1].

Формальным свободам буржуазного права советское право противополагает революционный порядок, создаваемый самими трудящимися, получившими практическую возможность «развернуть впервые в истории всю инициативу и всю энергию десятков миллионов задавленных капитализмом людей». Революционный порядок, это — новая общественная дисциплина свободного союза свободных работников [2].

В дальнейшем рассматриваются нормы, регулирующие революционный порядок в отношении передвижения граждан, печати, собраний и обществ, а также культов.

§ 1. Право передвижения. После перехода к новой экономической политике и в связи с полной ликвидацией фронтов Президиумом ВЦИК'а 24 января 1922 г. (СУ, № 11, ст. 106) было вынесено следующее постановление о передвижении граждан: «Предоставить всем гражданам право беспрепятственного передвижения по всей территории РСФСР в черте ее федеральных границ до пределов пограничных пунктов». А вслед за тем Гра-

[1]) Н. Ленин, «Об обмане народа лозунгами свободы и равенства», Собр. соч., т. XVI, стр. 204 и др.

[2]) Ср. слова Ленина о сущности диктатуры пролетариата и советской власти (Собр. соч., т. XVII, стр. 232 и 233).

жданский Кодекс РСФСР, предоставив всем гражданам, в целях развития производительных сил страны, гражданскую правоспособность, в соответствии с этим признал за каждым гражданином РСФСР и союзных советских республик «право свободно передвигаться и селиться на территории РСФСР» (ст. 5). Это право свободного передвижения устанавливается также и в других союзных республиках.

Уничтожая паспортную систему для граждан Союза ССР, поскольку они проживают и передвигаются в пределах Союза, советская власть переходит от этой системы к усвоенной на Западе системе легитимации, или удостоверения личности. При системе легитимации правительство, отменяя обязанность обывателей испрашивать разрешение на отлучку, фиксируемое в паспорте, взамен этого возлагает на граждан обязанность пред'являть, по требованию подлежащих учреждений и лиц, достаточные доказательства своей личности.

В странах Западной Европы и Америки для удостоверения личности оказываются достаточными заполненный гражданином на совесть регистрационный (адресный) листок, личная запись в книгу для приезжающих и даже просто пред'явленная визитная карточка. На такой постановке дела нельзя базироваться, когда система связи на необ'ятных пространствах советских стран еще только налаживается, когда в технической организации милицейского и розыскного дела кладутся только первые камни и когда еще нужен добрый десяток лет для того, чтобы сделать население РСФСР поголовно грамотным. Широкие массы населения Союза ССР еще не обзавелись «визитной карточкой» по иностранному образцу, и потому советская власть, устанавливая взамен паспортов систему легитимации, идет на помощь гражданам, предоставляя им действительную, а не только чисто юридическую, — и оттого сплошь и рядом фиктивную, — возможность без особых хлопот и затруднений и без каких-либо досадных проволочек доказывать свою личность. Советские граждане могут запасаться в целях легитимации официальным документом единого образца — «удостоверением личности».

Пред'явление этого «удостоверения личности» по советскому праву считается достаточным во всех случаях, когда гражданину Союза ССР надлежит удостоверить перед органами управления свою личность.

«Удостоверение личности» совершенно лишено характерных свойств старого паспорта. Выдача гражданам «удостоверения личности» не ставится в зависимость от разрешения какого-либо начальства, от уплаты налогов или от исполнения каких-либо других обязанностей перед государством. «Удостоверение личности» имеет право беспрепятственно получить каждый гражданин Союза ССР без различия пола, а также, само собой разумеется, без различия расы, национальности, вероисповедания и происхождения.

Выдача «удостоверений личности» возлагается на органы милиции в городах и на районные (волостные) исполкомы в сельских местностях. «Удостоверение личности» выдается на срок до трех лет. При выдаче удостоверения с получателя взыскивается сумма, не превышающая себестоимости бланка удостоверения: источником каких-либо фискальных сборов «удостоверение личности» служить не может [1]).

Паспортная система в советском праве сохраняется для граждан иностранных государств, проживающих на территории Союза, а также для выезда из пределов Союза граждан СССР.

В'езд в пределы Союза ССР лицам как иностранного, так и союзного гражданства разрешается, по общему правилу, Наркоминделом, полпредствами и консульствами СССР, а также специально уполномоченными делегациями Союза ССР в иностранных государствах. Разрешение на в'езд дается в форме налагаемой на паспорте визы; при выдаче разрешения Наркоминделом виза налагается вышеупомянутыми полпредствами, консульствами и делегациями по предложению Наркоминдела [2]).

По прибытии в СССР иностранные граждане получают, на основании их национальных паспортов, имеющих надлежащую визу, от краевого, областного (губернского) административного отдела, по месту своего жительства, постоянного или временного, виды на жительство на установленные сроки.

Выезд за границу граждан союзных республик (и тем самым Союза ССР) допускается только по заграничным паспортам — общегражданским, служебным или дипломатическим, выдаваемым в особо установленном порядке.

Выезд за границу иностранных граждан, находящихся на территории Союза ССР и имеющих дипломатические и служебные паспорта, а равно членов иностранных делегаций, прибывающих на международные конференции, осуществляется по визам Наркоминдела или по визам его уполномоченных при совнаркомах соответствующих союзных республик, а также особо уполномоченных на выдачу таких виз агентов Наркоминдела. Прочие иностранные граждане, находящиеся на территории Союза ССР, осуществляют свое право на выезд путем получения визы на выезд, налагаемой непосредственно на их национальных паспор-

---

[1]) Декрет ВЦИК'а и СНК от 20 июня 1923 г. об удостоверении личности (СУ, № 61, ст. 575).

[2]) В'езд в пределы СССР трудовых сельскохозяйственных и промышленных иммигрантов и реэмигрантов регулируется особыми правилами (СЗ, 1925, № 16, ст. 119).

Порядок выдачи разрешений на переход границ постоянным жителям пограничной полосы и на особые случаи перехода границ СССР на Востоке (местные ярмарки и т. п.) определяется соглашениями с соседними государствами, а также постановлениями Наркоминдела, издаваемыми по соглашению с ОГПУ и Наркоматом внешней и внутренней торговли СССР.

Пропуск и пребывание на берегу иностранных судовых экипажей во время стоянки судов в портах СССР регулируется специальными правилами, утвержденными СНК СССР по представлению Наркоминдела.

тах наркомвнуделами союзных и автономных республик или их областными (губернскими) органами [1]).

§ 2. Печать. Основой советского права печати является ст. 14 Конституции РСФСР:

«В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и всяких других произведений печати и обеспечивает их свободное распространение по всей стране».

Хорошим пояснением к этой статье Конституции РСФСР могут служить следующие слова В. И. Ленина:

«Свобода печати» также служит одним из главных лозунгов «чистой демократии». Тем не менее рабочие знают, а социалисты всех стран признавали это миллионы раз, что эта свобода — обман до тех пор, пока лучшие типографии и самые большие запасы бумаги будут находиться в руках капиталистов, а власть капитала будет продолжать царить над прессой, та власть, которая проявляется во всем мире тем яснее, резче и циничнее, чем более развитым оказываются демократизм и республиканский режим, как, напр., в Америке. ...Капиталисты под свободой печати подразумевают свободу подкупа прессы богачами, свободу употреблять богатство для фабрикации и подделки так называемого общественного мнения. Защитники «чистой демократии» на деле опять-таки оказываются защитниками самой грязной и самой продажной системы господства богатых над средствами просвещения масс; эти обманщики народа отвлекают его громкими, но насквозь лживыми фразами от конкретной исторической задачи освобождения печати от капитала. Настоящую свободу и равенство даст тот строй, при котором нельзя будет обогащаться за чужой счет, не будет об'ективной возможности прямо или косвенно подчинить прессу могуществу денег, не будет препятствий для рабочих осуществлять право пользования принадлежащими обществу типографиями и бумагой» [2]).

Содержащаяся в ст. 14 Конституции директива о наивысшем удовлетворении идеологических потребностей рабочего класса и крестьянской бедноты бесперебойно удовлетворяется многочисленными государственными, ведомственными, партийными, профессиональными, кооперативными и общественными издательствами [3]).

---

[1]) «Положение о в'езде в пределы СССР и о выезде из пределов СССР» от 5 июня 1925 г. (СЗ, № 37, ст. 277).

[2]) Н. Ленин, «Тезисы к докладу о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата на I конгрессе Коминтерна 4 марта 1919 г.», Собр. соч., т. XVI, стр. 39 и 40.

[3]) За 1924 г. одна книжная продукция издательства СССР достигла 13 126 томов книг, из них госиздатами выпущено 14,4%, ведомственными издательствами — 45,3%, партийными — 13,6%, профессиональными — 6,1%,

В условиях новой экономической политики открываются значительные возможности и для частных издательств. Частные издательства приобретают право иметь собственные типографии, конторы, редакторские и прочие кабинеты, склады, магазины и т. д. Издательствам предоставляется заготовлять за границей книги, картины и другие произведения печати и ввозить их в союзные республики с соблюдением действующих узаконений и правил о заказах и ввозе товаров из-за границы. Со стороны внутренней организации частных издательств должна быть особо отмечена возможность образования кооперативных издательств в форме кооперативных товариществ авторов или в смешанном составе писателей, ученых, художников с тружениками печатного и книжного дела [1]).

Развитие общественной и частной издательской деятельности вызвало необходимость в учреждении при Наркомпросе Главного управления по делам литературы и издательства (Главлит), которое об'единяет все виды политико-идеологического просмотра печатных произведений и зрелищ. Основания, по которым Главлит и его органы могут воспретить издание и распространение произведений печати, точно и исчерпывающим образом определены советским правом: таким основанием может служить содержащаяся в произведениях агитация против советской власти, разглашение военных тайн Союза ССР, возбуждение общественного мнения путем сообщения ложных сведений, возбуждение националистического и религиозного фанатизма и порнографический характер произведения [2]).

В интересах библиографического учета и статистики установлена обязательная регистрация произведений печати. Аппаратом для этой регистрации и для образования фонда печатных произведений является Российская центральная книжная палата в Москве. На Книжную палату возлагается получение обязательных экземпляров всех произведений печати, выпускаемых на территории РСФСР, их регистрация, опубликование их списков, распределение обязательных экземпляров между государственными книгохранилищами и хранение первого экземпляра в архиве Книжной палаты. Обязательные экземпляры произведений печати в установленном числе должны срочно представляться в Книжную палату теми типографиями, где данные произведения отпечатаны.

§ 3. Собрания и общества. Основой советского права собраний и обществ являются ст. ст. 15 и 16 Конституции РСФСР:

кооперативными — 4,6% и частными — 11,5% (по данным «Книжной Летописи»).

[1]) Декрет СНК РСФСР о частных издательствах от 12 декабря 1921 г. (СУ, № 80, ст. 685).

[2]) Положение о Главлите, 6 июня 1922 г. (СУ, № 40, ст. 461) и Положение о Народном комиссариате просвещения РСФСР, 5 октября 1925 г. (СУ, № 71, ст. 561).

«В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением» (ст. 15).

«В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их об'единения и организации» (ст. 16).

В этих руководящих положениях Конституции РСФСР выявилась с полной определенностью противоположность советского подхода к собраниям и обществам буржуазному праву. В буржуазных государствах за заманчивой декорацией широкой демократической формулы свободы собраний и союзов — ряды колючих заграждений всякого рода: правовых, административных и бытовых, противопоставленных организации и действию пролетариата, несовместимым с интересами командующего класса. В Союзе ССР организация и активность пролетариата составляют жизненный нерв всего советского строительства. Допуская юридическую возможность публичных собраний для всех граждан, буржуазия избегает малейших попыток сделать для рабочих эту свободу действительной: в свое время английское правительство и французский сенат отклонили весьма скромное предложение о предоставлении в распоряжение граждан, в свободные часы, общинных помещений для устройства публичных собраний. Советская власть в устройстве клубов при всех учреждениях и предприятиях видит элементарное и необходимое условие политического просвещения и культурного воспитания трудящихся.

Октябрьская революция направила активность рабочего класса по основному руслу организаций партийных, профсоюзных и советских. С неизбежным распадом общественных организаций старого типа новая советская общественность налаживается в тесном контакте и идеологической солидарности с этими основными формами классовой организации трудящихся. Она оформляется в многочисленных обществах, ставящих перед собой разного рода научные и культурные цели и тем отличающихся от регулируемых правом гражданским обществ, задающихся извлечением прибыли.

Для осуществления своей деятельности в советских республиках общества, не преследующие цели извлечения прибыли, должны иметь утвержденный в надлежащем порядке устав и подвергнуться установленной для них регистрации. Уставы

обществ, район деятельности которых ограничивается одной губернией или областью (краем), утверждаются административным отделом подлежащих исполкомов; уставы обществ, предусматривающих деятельность в масштабе, выходящем за рамки одной губернии или области, утверждаются Наркомвнуделом, а уставы обществ, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, — Совнаркомом СССР.

Об'единение обществ в союз подчиняется всецело общим правилам, установленным для образования отдельных обществ.

Наркомвнудел и его местные органы не в праве отказать в приеме проектов устава для утверждения. Названные органы обязаны в месячный срок со дня представления устава сообщить учредителям общества или союза об утверждении устава или об отказе в таковом, в последнем случае с указанием мотивов отказа.

По советскому праву, в утверждении должно быть отказано, если утверждаемое общество или союз по своим целям или методам деятельности противоречит Конституции союзной республики и ее законам. Отказ в утверждении может быть обжалован учредителями в президиум краевого, областного (губернского) исполкома, когда отказ последовал со стороны административного отдела данного исполкома, и в Президиум ВЦИК'а, когда утверждение отклонено Наркомвнуделом.

Вопрос о правах юридического лица в гражданском обороте разрешается для обществ и союзов по общим правилам Гражданского Кодекса РСФСР (ст. ст. 13—18).

На Наркомвнудел и его местные органы возлагается наблюдение за законностью деятельности обществ и союзов. В случае обнаружения в деятельности обществ и союзов целей или методов, противоречащих Конституции республики и ее законам, Наркомвнудел или краевой, областной (губернский) административный отдел, по принадлежности, делают постановление об их закрытии и ликвидации их деятельности. Жалобы на соответствующие постановления, вынесенные административным отделом, направляются в президиум данного исполкома, на Наркомвнудел — в Президиум ВЦИК'а.

Общесоюзные организации в своей деятельности на территории отдельных союзных республик руководствуются своими уставами и законами этих республик и правилами, регулирующими деятельность обществ и союзов и надзор за ними. Надзор за деятельностью общесоюзных организаций осуществляется наркомвнуделами соответствующих республик. Закрытие и ликвидация означенных обществ, союзов и их об'единений производятся в случаях, предусмотренных их уставами, а равно по постановлению Совнаркома СССР [1]).

[1]) Важнейшими декретами, регулирующими образование и деятельность обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, являются: декрет ВЦИК'а и СНК от 3 августа 1922 г. (СУ, № 49, ст. 622), Инструк-

§ 4. Культы. «Церковь отделяется от государства». Это исходное положение основного закона в вопросе о культах, — декрета об отделении церкви от государства и школы от церкви 23 января 1918 г. (СУ, № 18, ст. 263), — лишь внешним образом совпадает с соответственной позицией в отношении церкви буржуазных государств. Отделяя церковь от государства, буржуазия этим самым не отказалась от использования в своих интересах религиозных предрассудков масс. «Всюду, где буржуазия, одолев феодальный и самодержавный строй, достигала господства над трудящимися, т.-е. своей буржуазной диктатуры, она неизменно ощущала нужду в поддержке и оправдании своего господства всеми теми старыми средствами, какими пользовался и предшествующий ей эксплоататорский строй», в том числе церковью и религией [1]). Удовлетворяя идеологическим соображениям свободы совести, отделение церкви от государства практически служило буржуазии лишь некоторым тактическим приемом для более свободного маневрирования в разноголосице религиозных культов и неуклонно растущего атеизма. Во имя свободы совести буржуазия сохраняет почти в полной неприкосновенности всю церковную машину; широко поддерживаемые той же буржуазией культовые организации, обладающие капиталом на правах юридических лиц, сохраняют за собой все возможности — в качестве частных ассоциаций либо даже публичных корпораций — продолжать обрабатывать, в целях оправдания богатства и примирения с бедностью «здесь на земле», испытанным дурманом невежество и предрассудки широких народных масс.

Советская власть отказывается от всякой связи с церковью, — этим старым орудием господства над массами, — так как рабоче-крестьянской власти чужда самая цель какой-либо эксплоатации и господства над трудящимися. Народы Союза ССР не нуждаются в авторитете потусторонних фантастических религиозных сил: весь общественный трудовой процесс организуется в союзных республиках сознательно и научно самими трудящимися, без вмешательства каких-либо богов. И потому ст. 1 декрета 23 января 1918 г. определенно гласит: «Церковь отделяется от государства».

Действие декрета об отделении церкви от государства распространяется на все церкви и исповедания и на все частные религиозные общества, образовавшиеся или вновь образующиеся

ция, изданная ВЦИК'ом в развитие этого декрета (СУ, 1922 г., № 49, ст. 623), и постановление ВЦИК'а и СНК СССР от 9 мая 1924 г. («Вестник ЦИК'а СССР», № 5, ст. 167).

Изложенные правила об обществах и союзах не распространяются на профессиональные (производственные) союзы, об'единенные ВЦСПС (их образование и деятельность регулируется Всероссийскими с'ездами профсоюзов), а также на религиозные общества (см. ниже, стр. 92).

[1]) П. А. Красиков, «На церковном фронте» (1918—1923), Москва, 1923 г., стр. 7.

для отправления какого-либо культа, а равно на все общества, которые ограничивают круг своих сочленов исключительно лицами одного вероисповедания и, хотя бы под видом благотворительных, просветительных или иных целей, преследуют цели оказания непосредственной помощи и поддержки какому бы то ни было религиозному культу (в виде содержания служителей культа, каких-либо учреждений и т. п.).

По содержанию отдельных пунктов декрет 23 января 1918 г. состоит в конкретном указании всех тех областей общественных и государственных отношений, в которых ликвидируется старая связь государства с церковью. На-ряду с запрещением различать граждан по религиозному признаку, устанавливать в зависимости от вероисповедной принадлежности какие бы то ни было преимущества или привилегии, отмечать в каких-либо официальных актах религиозную принадлежность граждан, декрет об отделении церкви от государства устанавливает право граждан не исповедывать, если они хотят, никакой религии, т.-е. совершенно раскрепощает советского гражданина, как личность, от обязанности причислять себя к сторонникам какой-либо культовой организации. Всякие праволишения, связанные с исповеданием какой бы то ни было веры или неисповеданием никакой веры, отменяются.

Но в борьбе с самими религиозными предрассудками советская власть считает нецелесообразным становиться на путь каких-либо утеснений и запрещений. Опыт французской революции и последующей борьбы с клерикализмом показал, что такого рода меры не ведут к цели, поскольку первобытные верования и религиозная фантастика еще не заменены в процессе революционного строительства новой жизни научным пониманием жизненных и производственных процессов. Декретом 23 января запрещается издавать в пределах советских республик какие-либо местные законы или постановления, которые бы стесняли или ограничивали свободу совести. Свободное исполнение религиозных обрядов обеспечивается, поскольку они не нарушают общественного порядка и не сопровождаются посягательствами на права граждан. По ст. 13 Конституции РСФСР, свобода религиозной — но вместе с тем и антирелигиозной — пропаганды признается за всеми гражданами.

Но эксплоатация религиозного чувства, — совершение обманных действий с целью возбуждения суеверия в массах населения, а также с целью извлечь таким путем какие-либо выгоды, — подлежит обнаружению и каре.

Отправление культа, а также произнесение проповедей, поскольку таковые являются неотъемлемой составной частью богослужения данного культа, допускаются свободно без какого-либо предварительного просмотра, при условии, чтобы по содержанию своему они фактически имели исключительно религиозный характер. Также свободно без предварительного на каждый раз

разрешения функционируют и молитвенные собрания, устраиваемые группами верующих в находящихся в их пользовании помещениях, независимо от числа участников, а также собрания, посвященные вопросам о содержании храма и управлении культовым имуществом. Но распространение и пропаганда буржуазно-анархических и антигосударственных учений под религиозным флагом, направленные против советской власти, подлежат уголовному суду на общем основании соответствующих статей Уголовного Кодекса [1]).

Ликвидируя связь государства с церковью, декрет 23 января запрещает сопровождать действия государственных и иных публично-правовых установлений какими-либо религиозными обрядами и церемониями. Последовательно религиозная символика, в виде икон, картин, статуй религиозного характера, устраняется из всех государственных и общественных помещений. Религиозная клятва, или присяга, отменяется.

Ведение актов гражданского состояния передается исключительно гражданской власти. В старой царской России все дело метрикации населения было отдано церковному ведомству, и поэтому совершение религиозных обрядов, обязательно сопровождавших все этапы жизни российского подданного, как-то: рождение, брак, развод, смерть, священниками различных культов заносилось в церковные метрические книги и имело силу государственного акта о данном событии. Теперь всем делом регистрации актов гражданского состояния в советских республиках, как и во многих иностранных государствах, последовавших в этом отношении примеру французской революции 1789 г., ведают гражданские учреждения: состоящие при Наркомвнуделе и его местных органах отделы (отделения, столы) записей актов гражданского состояния (ЗАГС).

Вследствие отделения церкви от государства никто не может, ссылаясь на свои религиозные убеждения, уклоняться от исполнения своих гражданских обязанностей. Но граждане, входящие по рождению и воспитанию в состав семей, принадлежащих к сектам, религиозные учения которых запрещают в настоящее время и запрещали до 1917 г. отбывание военной службы с оружием в руках, могут быть освобождаемы от обязательной военной службы по постановлениям губернских судов [2]).

С отделением церкви от государства школа отделяется от церкви. Преподавание каких бы то ни было религиозных вероучений не допускается ни в каких государственных, общественных и частных учебных заведениях, за исключением специально богословских. Лицам, принадлежащим к духовенству

---

[1]) Инструкция Наркомюста и Наркомвнудела по вопросам, связанным с проведением декрета об отделении церкви от государства от 19 июня 1923 г. (СУ, № 72, ст. 699).

[2]) Ст. 216 Закона об обязательной военной службе, от 18 сентября 1925 г. (СУ, № 62, ст. 463).

всех его родов, всех вероисповеданий, воспрещается занимать какие бы то ни было должности во всех школах.

Граждане могут обучать и обучаться религии лишь частным образом. Однако преподавание вероучения лицам, не достигшим 18-летнего возраста, не допускается.

Для удовлетворения своих культовых потребностей граждане имеют право организовывать религиозные общества. В отличие от прочих обществ и союзов, религиозные общества не пользуются правами юридического лица и не имеют права собственности. Это лишение церковных и религиозных организаций возможности сосредоточивать в своих руках экономические, финансовые силы и создавать таким образом реакционное государство внутри советского государства составляет одно из основных положений декрета 23 января об отделении церкви от государства и остается руководящим началом всей последующей регламентации и практики советской власти в области культов.

Когда того требуют интересы религиозного общества, выступать в частном обороте или перед государственными учреждениями могут только члены общества, под своей личной имущественной и уголовной ответственностью, приобретая права или устанавливая обязанности для себя лично. В таком порядке могут быть заключаемы сделки частно-правового характера, связанные с пользованием культовым имуществом, как-то: договор о найме певчих, о поставке дров, о ремонте книг и т. д.

Для выполнения постановлений своих общих собраний, а также для внешнего представительства граждане, составляющие данное религиозное общество, могут, по мере встретившейся надобности, назначать служителей культа и выделять из своей среды нужное им число уполномоченных лиц, действующих в пределах предоставленного каждому полномочия. Эти уполномоченные являются юридически не органами общества, но поверенными граждан, входящих в состав общества, по определенным их поручениям.

Не имея прав юридического лица, религиозные организации тем более не имеют права присваивать себе судебных, карательных и налоговых функций: принудительные взыскания сборов и обложений в пользу церковных и религиозных обществ, равно как меры принуждения или наказания со стороны этих обществ над их сочленами не допускаются. Члены религиозного общества, или их уполномоченные, могут собирать добровольные пожертвования для покрытия расходов, связанных с пользованием культовым имуществом, но обязательных членских взносов на членов общества возложено быть не может.

Все церковные и религиозные общества не пользуются никакими преимуществами и субсидиями ни от государства, ни от его местных автономных или самоуправляющихся установлений. Вследствие этого запрещается всем государственным установлениям, путем административного вмешательства, поддерживать

какой-либо культ или какое-либо церковное управление в ущерб другим культам или другим религиозным группировкам.

Все религиозные общества всевозможных культов в отношении прав и обязанностей равны. Ни одна религиозная организация не имеет права вмешиваться, как власть имущая, в деятельность какой-либо другой организации против ее воли (назначать ей неугодных служителей культа, отбирать от нее предоставленные в ее пользование местным исполкомом здания и т. д.). С своей стороны, местная власть обязана ограждать спокойное и свободное отправление религиозных потребностей граждан и привлекать виновных к законной ответственности.

Наблюдение за деятельностью религиозных обществ и их об'единение возложено на Наркомвнудел и его местные органы. Закрытие религиозных обществ может иметь место лишь в порядке, установленном для всех вообще об'единений, не преследующих цели извлечения прибыли [1]).

Все имущества существовавших в России церковных и религиозных обществ об'явлены декретом об отделении церкви от государства государственным (народным) достоянием. Возможность для церковников, лишенных, таким образом, домов, земель, угодий, свечных и других заводов, рыбных промыслов, подворий, гостиниц, капиталов и всех вообще доходных имуществ, равно как и церковных зданий, получить в свое распоряжение вновь хотя бы лишь имущества, необходимые для отправления культа, была решительно преграждена декретом 23 января 1918 г. и изданными в его развитие правилами. Здания и предметы, предназначенные специально для культовых целей, передаются не церковникам, не служителям культов, а исключительно либо группам верующих (числом не менее 20 человек), либо религиозным обществам, зарегистрированным в установленном порядке.

Местные исполкомы, в непосредственное заведывание которых поступили культовые имущества после их национализации, передают эти имущества (храмы и пр.) группам верующих или религиозным обществам в бесплатное пользование, с правом пользоваться этим имуществом исключительно для удовлетворения религиозных потребностей и с обязанностью возместить при сдаче имущества исполкому все убытки во время пользования им, отвечая солидарно за его целость и сохранность.

§ 5. Чрезвычайные меры охраны революционного порядка. В условиях гражданской войны чрезвычайные меры охраны революционного порядка неизбежно были не исключительной, но общей и даже основной формой административного воздействия. Революционные трибуналы, Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контр-революцией, спекуляцией и преступлениями по должности (ВЧК) и военное положение были по необходимости нормальным орудием напряженной революционной борьбы.

---

[1]) См. выше, стр. 88.

По мере укрепления советской власти внутри и вовне упраздняется, согласно резолюции IX Всероссийского с'езда советов от 30 декабря 1921 г., ВЧК и ее местные органы, и чрезвычайные меры охраны революционного порядка из нормального орудия исключительной эпохи превращаются в крайнюю — и практически редко применяемую — меру исключительного характера.

Применение чрезвычайных мер охраны революционного порядка в настоящее время может иметь место в форме введения исключительного положения или военного положения [1]).

Исключительное положение вводится:

а) в случае контр-революционных посягательств или выступлений против рабоче-крестьянской власти и ее отдельных представителей или серьезной опасности таких посягательств и выступлений;

б) в случаях массовых посягательств на личность и имущество граждан;

в) в случаях, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями, и

г) как мера, переходная к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении.

Военное положение вводится:

а) в случаях, предусмотренных для введения исключительного положения, когда меры этого исключительного положения оказываются недостаточными для охраны или восстановления революционного порядка;

б) когда данная местность становится театром военных действий или получает для военных целей особо важное значение.

Исключительное положение вводится и проведение его регулируется постановлениями президиума ЦИК'а соответствующей союзной республики. При необходимости ввести исключительное положение в двух или более смежных губерниях, входящих в состав различных союзных республик, исключительное положение вводится постановлением президиумов ЦИК'ов соответствующих союзных республик по взаимному соглашению.

При исключительном положении гражданская власть сохраняется за местными исполкомами, с предоставлением им особых полномочий по изданию обязательных постановлений, наложению административных взысканий и пр. в пределах, устанавливаемых законодательством союзных республик.

По законодательству РСФСР [2]), президиум соответствующего краевого (областного, губернского) исполкома получает на время действия исключительного положения, каковое вводится на срок

---

[1]) Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка от 3 апреля 1925 г. (СЗ, № 25, ст. 167).

[2]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР от 10 мая 1926 г., содержащий Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка (СУ, № 29, ст. 225).

не свыше 3 месяцев, право издавать обязательные постановления по предметам, выходящим за пределы его нормальной компетенции, поскольку в том представляется особая необходимость для охраны государственного порядка и безопасности. В качестве меры административного взыскания им может быть предусмотрено лишение свободы на срок не свыше двух месяцев и штраф до 1 000 р. — в городских местностях и до 200 р. — в сельских местностях. Далее, президиум упомянутых исполкомов получает право высылать из пределов края (области, губернии) или отдельных их пунктов на срок действия исключительного положения лиц, признанных опасными для общественного порядка, или же высылать таковых лиц на тот же срок в определенные места края, области, губернии без права самовольного передвижения. Он может приостанавливать действие предприятий, общественных учреждений, а также приостанавливать действие правил об обществах, союзах, собраниях, с'ездах и печати. Кроме того, в местностях, постигнутых чрезвычайными стихийными бедствиями, он может производить реквизицию имущества без предварительного разрешения центральной власти и устанавливать трудовую повинность всего населения или его части.

Окружным и уездным исполкомам и городским советам на время действия исключительного положения принадлежат те же права, что и вышестоящим исполкомам, за исключением, однако, права высылки.

Во время действия исключительного положения на заседаниях исполкомов и их президиумов обязательно присутствует представитель прокуратуры.

Что касается военного положения, применяемого не на театре военных действий, то оно вводится (по общему правилу) постановлением ЦИК'а СССР. Высшая власть на территории, об'явленной ЦИК'ом на военном положении, передается военно-революционным комитетам, действующим на основании особых положений о них [1]).

IV. КОММУНАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО.

Застарелому жилищному кризису, издавна испытываемому широкими пролетарскими массами, — жилищному кризису, до крайности осложненному как общим хозяйственным застоем и разрухой, так и прямым разрушением городов и селений в период империалистической и гражданской войн, советская власть противопоставила планомерное проведение целой системы

---

[1]) Особыми нормами как союзного законодательства (СЗ, 1925 г., № 25, ст. 167, гл. V и VI), так и республиканского (декрет ВЦИК'а и СНК, 10 мая 1926 г., ст. ст. 25—29) регулируются чрезвычайные меры (исключительное и военное положение) на железных дорогах, и особыми нормами указанного союзного законодательства — чрезвычайные меры на заводах, фабриках, других заведениях и складах, имеющих военное значение.

мероприятий по восстановлению разрушенных жилищ и постройке новых и по урегулированию жилищного вопроса в интересах трудящихся.

В дальнейшем мы остановимся на некоторых важнейших декретах, определяющих направление и характер коммунального строительства в Союзе ССР и основы жилищного права в РСФСР [1]).

§ 1. Коммунальное строительство. В своем подходе к делу воссоздания жилищного фонда советская власть руководится признанием того, что жилищный вопрос, все более становящийся важнейшим вопросом материального быта рабочих, может быть правильно и успешно разрешаем не только одними государственными мерами, а и самодеятельностью самого населения и его материальным участием. Наилучшей формой такой самодеятельности в изживании жилищной нужды трудящихся признается жилищно-строительная кооперация.

В целях содействия кооперативному строительству рабочих жилищ декретом ЦИК'а и СНК Союза ССР от 16 мая 1924 г. (СЗ, № 63, ст. 636) устанавливаются определенные источники для финансирования рабочей жилищной кооперации и льготы кооперативному строительству.

Главным источником финансирования жилищной кооперации является целевой квартирный налог, взимаемый с жилой площади, занятой в городах нетрудовыми элементами. Размер этого обложения устанавливается постановлениями местных советов в размере не свыше 10 руб. в месяц с одной квадратной сажени жилой площади. Из собранных путем такого обложения средств местными советами выдаются льготные долгосрочные ссуды на нужды кооперативного рабочего строительства. Той же цели служат особо установленные надбавки к подоходному налогу крупных плательщиков, отчисления из чистой прибыли государственных промышленных предприятий (трестов), как общесоюзных, так и республиканских и местного значения, в фонд улучшения быта рабочих, а также обязательные отчисления из доходов местных советов от помещений, сдаваемых под торговые и промышленные предприятия и учреждения, не менее 5%, на рабочее жилищное строительство данной административной единицы.

Земли под строительство рабочих жилищ местные советы обязаны отводить на льготных условиях в возможно близком расстоянии от соответствующих предприятий. Точно также на льготных условиях отпускается и лес, необходимый непосредственно для строительства и оборудования рабочих жилищ. По льготным ценам и на началах долгосрочного кредита местные

[1]) Необходимость зафиксировать новый курс строительной и жилищной политики в твердых нормах вызвала потребность в издании специальных кодексов: строительного кодекса и кодекса жилищного. Их проекты вносятся на рассмотрение законодательных органов.

советы передают рабочим жилищным кооперативам неиспользованные строения, в частности необитаемые дома.

Рабочие жилищные кооперативы и их союзы освобождаются от промыслового и подоходно-поимущественного налогов. Участки, отведенные под постройку рабочих жилищ, освобождаются от уплаты земельной ренты со дня отвода участка и до истечения 3-летнего срока по возведении строений.

Для наблюдения за проведением в жизнь декрета 16 мая и выработки мероприятий к дальнейшему развитию кооперативного строительства рабочих жилищ при Наркомтруде СССР образован Комитет содействия кооперативному строительству рабочих жилищ.

По установлении декретом от 16 мая финансовой базы для жилищно-строительной кооперации союзное законодательство стремится твердо наметить организационные формы жилищных кооперативных товариществ и их место в общей системе советской кооперации. По декрету ЦИК'а и СНК СССР от 19 августа 1924 г. (СЗ, № 5, ст. 60) гражданам Союза ССР для удовлетворения их жилищной нужды предоставляется добровольно об'единяться в жилищные кооперативные товарищества трояко типа: жилищно-арендные, рабочие жилищно-строительные и общегражданские жилищно-строительные товарищества.

Жилищно-арендные кооперативы организуются в целях эксплоатации кооперативным товариществом муниципализированных домовладений, предоставленных им в наем органами местного хозяйства. Членами таких товариществ имеют право быть все постоянно проживающие в данном домовладении граждане, пользующиеся избирательными правами в советы.

Рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества организуются из рабочих и служащих государственных предприятий и учреждений в целях удовлетворения жилищной нужды своих членов путем возведения новых, восстановления разрушенных или достройки незаконченных жилых строений. В тех же целях организуются и общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества. Но государственным кредитом и льготами, установленными декретом 16 мая, пользуются только рабочие кооперативы.

Жилищные кооперативные товарищества всех видов могут об'единяться в единые союзы жилищной кооперации как в городском и губернском, так и в общереспубликанском масштабе.

§ 2. Основы жилищного права. В противоположность буржуазному строю, где по закону каждый гражданин может занимать жилую площадь любого размера, а на самом деле беднота ютится в углах, в то время как богачи располагают дворцами, в советском строе установлена предельная норма жилой площади, которую гражданин вправе занимать в данном населенном месте. Норма эта, по общему правилу, определяется в 2 кв. сажени на человека.

Указанная норма рассматривается как наименьшая санитарная норма жилой площади на человека. В соответствии с жилищными возможностями местные исполкомы имеют право устанавливать и более высокие жилые нормы, но понижать санитарную норму в 2 кв. сажени они не вправе.

Излишки жилой площади, если они достигают целой нормы, т.-е. двух кв. сажен, берутся на учет, и если квартиранты не произведут перераспределения между собой жилой площади в пределах законных норм (самоуплотнение), то в домах частновладельческих или демуниципализированных домовладелец, а в домах, выстроенных, восстановленных или достроенных по договору застройки, застройщик могут вселить нового жильца. В домах, муниципализированных и сданных в аренду коллективу жильцов (жилищно-арендное товарищество) арендаторы имеют такое же право, как частный домовладелец или застройщик. В муниципализированном доме, находящемся в непосредственном управлении коммунальных органов, или в национализированном (ведомственном) доме, или в доме, закрепленном за учреждением или предприятием (дома-коммуны), только коммунальный орган, ведомство или предприятие имеют право вселения нового жильца на освободившуюся жилую площадь; квартиронаниматель (или ответственный съемщик) лишены в этих домах права самоуплотнения, кроме как ближайшими родственниками, находящимися на их иждивении.

Некоторые категории населения пользуются правом на дополнительную комнату, а при отсутствии таковой — правом на дополнительную площадь в 20 кв. аршин сверх установленной местным исполкомом общей нормы жилой площади. Сюда, прежде всего, относятся лица, страдающие болезнями, которые требуют изоляции, как-то: заразные и психические больные, согласно особому списку болезней, вырабатываемому Наркомздравом совместно с Наркомвнуделом. К числу болезней, дающих право на дополнительную площадь, принадлежат туберкулез в активной форме, беременность с момента и на время освобождения от работы и т. д. Правом на дополнительную площадь пользуются работники государственных учреждений и предприятий, а также профессиональных, кооперативных и партийных организаций, нуждающиеся в дополнительной площади для служебной работы на дому, и ответственные сотрудники военного и морского ведомств определенных категорий. Наконец, этим правом пользуются научные работники, зарегистрированные в Комиссии по улучшению быта ученых (КУБУ) [1]).

При исчислении жилой нормы в расчет принимается только полезная площадь: в эту последнюю не включаются темные комнаты, не имеющие естественного освещения, коридор, кухня,

---

[1]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР о праве пользования дополнительною жилою площадью, от 29 сентября 1924 г. (СУ, № 81, ст. 818).

ванная, передняя, сени и служебные постройки. Не включаются в счет полезной площади выступающие части стен, печей, радиаторы и другие неподвижные части отопительной системы. Полезная площадь проходных комнат исчисляется в размере $^2/_3$ их общей площади.

Выселение из жилых помещений, по общему правилу, производится в судебном порядке на основе норм Гражданского Кодекса. Выселение в административном порядке допускается лишь из одной категории домов: из домов, закрепленных за государственными учреждениями или предприятиями. Основанием к административному выселению из этих домов служит потеря лицом, живущим в этих домах, связи по работе и службе с названным учреждением или предприятием. Допуская выселение таких лиц в административном порядке, советское законодательство устанавливает для выселяемых рабочих, учащихся и др. целый ряд существенных гарантий: их выселение может иметь место только в летнее время; одновременно с выселением им обязательно должно быть предоставлено другое, годное для жилья (по удостоверению жилищно-санитарной инспекции) и свободное помещение, а равно и перевозочные средства. Без соблюдения последних условий самое выселение не может иметь место [1]).

V. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ.

За период с 1914 по 1922 г. Россия, а затем и советские республики пережили ряд событий, которые резко отразились на их санитарном состоянии и увеличили как общую смертность населения, так и количество различных заболеваний, в первую очередь эпидемических: за 1918—1921 годами эпидемий следовали тяжелые голодные годы — 1920—1922, сотни тысяч больных тифами, холерой, рост туберкулеза и венерических болезней.

Но уже в 1923 г. смертность, поднявшаяся в 1920—1922 гг. до 33,4 смертей на 1 000 жителей с 27,3 (довоенной цифры на 1911—1913 гг.), снизилась до 22,7 смертей. Рождаемость, сократившаяся в 1920—1922 гг. до 33,0 рождений на 1 000 жителей с 43,8 до войны, снова поднялась в 1923 г. — до 42,5. Таким образом, естественный прирост, опустившийся в 1920—1922 гг. с 16,5 на тысячу довоенных до минус 0,4, в 1923 г., снова поднялся до 19,8.

Систематическая и упорная работа советской власти и органов здравоохранения играет немалую роль в борьбе за улучшение санитарных условий в советских республиках. В дальнейшем мы остановимся на нормах, регулирующих лишь некоторые стороны врачебно-санитарного дела в Союзе и РСФСР, а именно: на законоположениях, касающихся санитарной охраны, борьбы

[1]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР от 9 января 1924 г. (СУ, № 8, ст. 45).

с социальными болезнями, охраны материнства и младенчества и общей постановки лечебного и курортного дела.

§ 1. Санитарная охрана. Для того чтобы предупредить занос морскими судами заразных болезней в пределы Союза ССР, а также из одних портов Союза в другие порты, установлена, в порядке общесоюзного законодательства, санитарная охрана морских границ [1]).

Санитарная охрана морских границ и существующие для этой цели учреждения находятся в ведении Наркомздрава той союзной республики, на территории которой находится соответствующий порт. В своей деятельности по санитарной охране морских границ наркомздравы союзных республик руководствуются, кроме данного Положения и издаваемых в его развитие правил, также международными санитарными соглашениями (конвенциями), вошедшими в силу в Союзе ССР.

Для осуществления мер санитарной охраны учреждаются морские врачебно-наблюдательные станции и пункты. Означенные станции и пункты имеют право применять к судам санитарные меры по опросу, осмотру, изоляции больных, дезинфекции и т. д. Морские врачебно-наблюдательные пункты, учреждаемые во всех наиболее посещаемых портах, принимают и в случае надобности подвергают соответствующей санитарной обработке прибывающие к пункту суда за исключением: а) судов, на которых есть или во время перехода были больные чумой или холерой, и б) судов, имеющих на борту более 10 человек больных иными заразными болезнями. Суда последних двух категорий направляются пунктом на морскую врачебно-наблюдательную станцию. Врачебно-наблюдательные станции, учреждаемые в количестве не менее одной на побережьи каждого из морей, по которым проходит государственная граница СССР, принимают и, в случае надобности, подвергают санитарной обработке всякого рода суда, прибывающие к станции; только станции (а не пункты) вправе производить обсервацию лиц, приходивших в соприкосновение с больными (карантин).

О всех случаях задержки иностранных судов для санитарной обработки их органы санитарной охраны морских границ обязаны немедленно известить ближайшего представителя (уполномоченного или портового агента) Наркоминдела.

Всякое судно, не желающее подвергнуться санитарным мерам, предписанным органами санитарной охраны, обязано уйти обратно в море. Ему может быть разрешено выгрузить свои товары при условии соблюдения мер, предусмотренных соответственными санитарными конвенциями, а при отсутствии таковых — при условии соблюдения таких мер, которые будут признаны органами санитарной охраны необходимыми, чтобы гарантировать от заноса

---

[1]) Положение о санитарной охране морских границ СССР, от 10 марта 1925 г. (СЗ, № 15, ст. 116).

эпидемий. Пассажирам может быть разрешено высадиться на берег при условии, что они подчинятся всем санитарным мерам, предписанным органами санитарной охраны на законном основании.

На эпидемическом фронте внутри страны особое внимание обращено на борьбу с малярией. В целях усиления борьбы с малярией на местные исполкомы возложена обязанность, помимо непосредственного содействия организации дела борьбы с малярией на местах, привлекать к этой работе заинтересованные ведомства, профессиональные организации и широкие массы населения, в частности, провести по указанию местных здравотделов неотложные и осуществимые мероприятия по оздоровлению почвы и по осушению болот, прудов и других водоемов, способствующих развитию малярии. К борьбе с малярией привлечены также хозяйственные органы, на которые возложено проведение, по указанию санитарных органов Наркомздрава, неотложных и осуществимых санитарных и санитарно-технических мероприятий по предупреждению и борьбе с малярией на хозяйственных предприятиях. Для проведения научной и научно-практической работы на местах организуются постоянные специальные учреждения — малярийные станции, а в целях согласования и руководства планомерной борьбой с малярией в пораженных этой болезнью губерниях — малярийные комиссии [1]).

Значительным мероприятием в области санитарной охраны является установление зоны санитарной охраны водоснабжения. Зона санитарной водоохраны устанавливается для всех населенных пунктов, имеющих центральное водоснабжение, для каждого центрального водоснабжения особо, учитывая все местные особенности. Все водопроводные сооружения обеспечиваются постоянным санитарным надзором в пределах зоны санитарной водоохраны, с целью обеспечения чистоты питающих источников и защиты их от загрязнения [2]).

§ 2. Борьба с социальными болезнями. До Октябрьской революции планомерной борьбы в государственном масштабе ни с туберкулезом, ни с венерическими болезнями в России не велось. Достижения в этой области надлежит отнести всецело к эпохе советского строительства. В центре борьбы с социальными болезнями в советских республиках стоят диспансеры: туберкулезные и венерологические. На диспансеры возложены задачи по учету больных, выяснению социальных и бытовых условий их жизни, обследование их семейств, обследование фабрик и других предприятий, широкая санитарно-просветительная работа как среди больных, так и среди рабочих и служащих вообще. Для

---

[1]) Декрет СНК РСФСР о мерах борьбы с малярией от 12 мая 1924 г. (СУ, № 44, ст. 407) и циркуляр Наркомздрава от 14 мая 1923 г. («Бюллетень НКЗ», № 11).

[2]) Положение о санитарной охране источников водоснабжения, цирк. НКЗ и НКВД от 1 сентября 1924 г. («Бюллетень НКЗ», № 15).

осуществления постоянной связи между диспансерами и рабочими массами при диспансерах организуются постоянные комиссии по оздоровлению труда и быта (советы социальной помощи), состоящие из представителей от предприятий, профорганизаций, страховых касс, женотдела, комсомола и др.

Существенной частью борьбы с венерическими болезнями является борьба с проституцией.

После Октябрьской революции массовая проституция стала исчезать. На-ряду с экономическим раскрепощением трудящихся, основными моментами, содействующими этому исчезновению, были: полное социальное раскрепощение женщины, изменение формы брака, привлечение женщины ко всем видам труда, широкая агитационная и просветительная работа.

Новая экономическая политика вызвала вновь усиление исчезавшей проституции: стали возрождаться разные виды профессиональной проституции, тайные притоны, сводничество, а вместе с тем расти и неизбежные спутники проституции — венерические болезни.

Советское право в борьбе с проституцией исходит из решительного осуждения старых методов надзора, применявшихся в дореволюционной России и фактически приводивших не к защите женщины, а к ее угнетению. Сюда относятся облавы, преследование проституток, принудительное освидетельствование и т. д. «Борьба с проституцией не должна быть заменена борьбой с проститутками» [1]).

Борьба с проституцией в советских республиках является в первую очередь борьбой с посредниками и пособниками проституции, притонодержателями, под какими бы замаскированными вывесками притоны ни существовали, с применением к ним всех средств административного и судебного воздействия. С этой целью устанавливается административный надзор за всеми местами, где может совершаться вовлечение трудового населения в разврат и женщин в проституцию.

Для координирования действий по борьбе с проституцией созданы специальные органы в лице центрального и губернских (областных) советов по борьбе с проституцией.

Ударной задачей в борьбе с венерическими болезнями является борьба с сифилисом на селе. Сифилис в русской деревне был тяжелым бичом и в довоенное время. Империалистическая и гражданская войны привели к появлению новых очагов сифилиса, при чем распространение сифилиса идет попрежнему преимущественно внеполовым путем. Методом борьбы с сифилисом на селе является организация веннунктов и венотрядов, производящих в очагах наибольшего распространения сифилиса подвор-

---

[1]) Руководящий циркуляр Наркомздрава, НКВД и ВЦСПС о мерах борьбы с проституцией от 25 декабря 1922 г. («Бюллетень НКВД», 1923 г., № 2).

пое обследование всего населения района, а также санитарно-просветительную и лечебную работу.

§ 3. Охрана материнства и младенчества. Основные нормы по охране материнства дает Кодекс Законов о Труде (ст. ст. 131—134 и др., см. ниже — Трудовое право). На органы здравоохранения ложится дальнейшая задача по обеспечению беременной и женщины-матери необходимыми учреждениями, как-то: консультациями для беременных и консультациями для матерей с молочными кухнями, патронажем для грудных детей и выставкой по уходу за ребенком, яслями, домами матери и ребенка и домами ребенка. Задача «дома матери и ребенка» — дать женщине в период до родов и после них не только убежище, но и школу по уходу за ребенком. «Дом ребенка», это — приют для осиротевших и покинутых детей грудного возраста. Хозяйственное обслуживание местных учреждений по охране материнства и младенчества отнесено по советскому законодательству на местные средства.

С оформлением волостного бюджета создается материальная основа для организации летних сельских яслей; в поддержке последних принимают значительное участие комитеты крестьянской взаимопомощи и кооперативы.

§ 4. Лечебное и курортное дело. Характерною особенностью советской медицины является ее профилактическое направление: по советскому праву, на лечебных заведениях лежит задача не только индивидуального лечения заболевшего, но и предупреждения заболеваний. В соответствии с этим Наркомздрав выдвигает требование, чтобы лечебные заведения занимались не только чисто лечебной деятельностью, но также принимали активное участие в общей работе по оздоровлению труда и быта. Таким образом, на лечебные заведения ложится обязанность изучать в своем районе профессиональные и социальные вредности и принимать возможные меры к их устранению. Для этого они должны держать связь с ячейками здравоохранения на предприятиях своего района, участвовать в санитарном просвещении района и т. п. К этой профилактической работе привлечены все звенья лечебной сети, начиная от пункта первой помощи на фабрике или заводе (улучшение санитарных условий труда и быта, связь с комиссиями по оздоровлению труда и быта на фабрике, санитарное просвещение), продолжая врачами помощи на дому (работа по улучшению бытовых условий в доме и семье), амбулаториями (изучение условий работы и жизни в своем районе, обследование рабочих на предприятиях, учет и наблюдение над заболевшими, санитарное просвещение) и кончая больницами (изучение профессиональных заболеваний и наилучших способов их предупреждения).

В ряду лечебных средств Союз ССР обладает могущественными по своим целебным свойствам минеральными источниками, солеными озерами и лиманами с неисчерпаемыми запасами лечебной грязи, морскими купаньями, горными, климатическими

зимними и летними станциями (вплоть до субтропических) и степными ковыльными местностями с их кумысолечебницами. Нет ни одного вида и метода курортного лечения, который не был бы богатейшим образом представлен на территории СССР в самых разнообразных, а подчас и исключительных сочетаниях лечебных сил и средств.

В отличие от курортов царской России и буржуазного Запада, наше курортное строительство характеризуется следующими основными чертами. Курортно-лечебная помощь в СССР носит государственный характер. Административное и хозяйственно-финансовое управление курортами общегосударственного значения об'единяется в Главном курортном управлении, состоящем при Наркомздраве РСФСР; последнему присвоены функции общегосударственного регулирования курортно-лечебного дела.

Отбор больных для курортного лечения производится при посредстве особых врачебно-отборочных комиссий, организуемых при органах социального страхования (для застрахованных и их семей) и при губернских отделах здравоохранения (для рабочих, служащих и крестьян, направляемых на места, арендованные на курортах хозяйственными, партийными и прочими организациями) [1]).

VI. НАРОДНОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ.

Работа органов просвещения в союзных республиках развертывается по четырем основным линиям: 1) социального воспитания и политехнического образования детей, 2) профессионального образования, 3) политического просвещения и 4) руководства научными, музейными и научно-художественными учреждениями.

§ 1. Социальное воспитание. Социальное воспитание слагается из дошкольного и школьного воспитания. В сеть учреждений по дошкольному воспитанию входят площадки, устраиваемые для детей как в городе, так и в деревне, детские сады и т. д. Формой школьного строительства является единая трудовая школа.

Единая трудовая школа имеет целью дать детям возможность приобрести знания и навыки, необходимые им для разумной организации как своей личной жизни, так и жизни в обществе трудящихся.

В единой трудовой школе обучаются дети в возрасте от 8 до 17 лет включительно, составляя девять последовательных групп с годичным курсом каждая. Единая трудовая школа разделяется на две ступени: школа I ступени для детей от 8 до 12 лет включительно содержит четыре возрастных группы учащихся, и школа II ступени для детей от 12 до 17 лет включительно со-

[1]) На курортах царской России число санаторных больных составляло 1,5% лиц, приезжавших на курорты; в 1924 г. оно достигло 59,2%, из них: 41,5% рабочих и 35,6% советских служащих; таким образом реализуется основной лозунг советского курортного строительства — «Курорты для трудящихся».

держит пять возрастных групп учащихся. Школа II ступени заключает в себе два законченных концентра: 1-й обнимает первые три года обучения и 2-й — два последние года обучения.

В единой трудовой школе обучаются совместно дети обоего пола.

Школы I и II ступени являются государственными; существование частных школ не допускается.

Что касается управления школой, то ответственное руководство педагогической, хозяйственной и административной частью каждой школы возлагается на заведующего школой, назначаемого отделом народного образования из лиц с педагогическим стажем и обязанного вести в школе педагогическую работу. Заведующий школой председательствует в школьном совете, который составляется из всех школьных работников школы, одного представителя от технического персонала и врача. В школьный совет имеют право входить представители местных партийных и профессиональных организаций, советов рабочих и крестьянских депутатов, а также комсомола. Кроме того, в школах, заключающих в себе старшие группы учащихся, начиная с четвертого года обучения, в совете участвуют представители учащихся по одному от группы. Школьный совет рассматривает все вопросы учебно-воспитательного характера. Заведующий школой, в случае своего несогласия с постановлениями совета, имеет право приостанавливать исполнение этих постановлений, при чем право окончательного разрешения вопроса принадлежит отделу народного образования.

Школьные работники назначаются и увольняются отделами народного образования, при чем кандидатуры могут выдвигаться заведующим школой, партийными и профессиональными организациями из лиц, удовлетворяющих требованиям, установленным Наркомпросом; преимущество, при прочих равных условиях, отдается лицам с общественным стажем.

Доступ в единую трудовую школу открыт для всех детей школьного возраста от 8 до 17 лет. В случаях, когда развитие школьной сети не позволяет принять в школу всех детей, преимущество при приеме отдается детям трудящихся. Окончившие полный девятилетний курс единой трудовой школы пользуются правом поступления в высшее учебное заведение в соответствии с существующими на этот счет положениями.

В основу учебно-воспитательной работы школы кладется всестороннее теоретическое и практическое изучение трудовой деятельности людей и ее организации. Вся работа по ознакомлению с силами и явлениями природы, жизнью общества в настоящем и прошлом концентрируется около этого основного стержневого вопроса.

Работа школы опирается на окружающую производственную деятельность; в соответствии с этим учебный план увязывается с местным производством. Производственному труду (сельско-

хозяйственному и т. п.), органически связанному с обучением, отводится в трудовой школе видное место.

Вся работа в школе и весь строй жизни ее направлены к тому, чтобы способствовать выработке в учащихся классового пролетарского самосознания и инстинктов, осознанию солидарности всех трудящихся в борьбе с капиталом, а равно подготовке к полезной производительной и общественно-политической деятельности. В этих целях используются коллективный труд в школе и вне последней, устанавливается связь школы с трудящимися массами и вводится детское самоуправление, начиная с элементарнейших его форм, постепенно развивающееся в стройную оформленную организацию.

Никакие наказания в школе не допускаются [1]).

Рабоче-крестьянская страна, разрешающая проблему поднятия народного хозяйства, неотложно нуждается в школе и учителе, которые способствовали бы своей работой повышению производительности хозяйства и повышению культурного уровня населения. В настоящее время в РСФСР определенно поставлен вопрос о введении в течение ближайших лет всеобщего обязательного обучения и соответственного построения школьной сети; предельным сроком для введения всеобщего обязательного обучения на всей огромной территории РСФСР постановлено считать 1933—1934 учебный год [2]).

Предельная величина радиуса района, обслуживаемого одной трудовой школой I ступени, устанавливается в три версты. Сеть строится с учетом потребностей населения и особенно интересов национальных меньшинств.

Финансовой основой при построении сети является местный бюджет и долевые отчисления (субвенции) из государственного бюджета на содержание педагогического персонала и на школьное строительство.

На-ряду с работой органов народного образования по дошкольному и школьному воспитанию должна быть отмечена их деятельность по социально-правовой охране несовершеннолетних. Последствием империалистической и гражданской войн, голода и разрушенного хозяйства, а также результатом распада старых общественных и семейных отношений и связей в советских республиках оказался неизбежный рост детской беспризорности. Ближайшей задачей органов просвещения в отношении беспризорных современное советское право признает вовлечение беспризорных в производственный труд, возвращение их из детских домов в нормальную рабочую среду более или менее квалифицированными и сознательными рабочими. С этою целью воспитанники

---

[1]) Устав единой трудовой школы, декрет СНК РСФСР от 18 декабря 1923 г. (СУ, 1924, № 2, ст. 15).

[2]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР о введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети, от 31 августа 1925 г. (СУ, № 69, ст. 543).

детских домов направляются с 14 лет в школы рабочих подростков, а с 16 лет — на производственную работу. Кроме того, органам народного образования предоставляется право отдавать воспитанников детских домов в обучение кооперативным об'единениям, а также отдельным ремесленникам и кустарям как в городских, так и в сельских местностях с тем, что содержание воспитанника в течение первого года ученичества берется органом народного образования на свой счет; по истечении года труд ученика оплачивается кустарем на общих основаниях [1]).

§ 2. Профессиональное образование. По линии профессионального образования перед Наркомпросом и его местными органами стоит задача по подготовке квалифицированной рабочей силы для всех отраслей хозяйства и государственного строительства. Учреждениями по такой подготовке являются высшие учебные заведения, рабочие факультеты, техникумы, профессионально-технические школы и школы рабочих подростков.

Из этих учреждений ближайшего внимания заслуживают рабочие факультеты (рабфаки), имеющие целью подготовку к занятиям в высших учебных заведениях исключительно лиц из среды пролетариата и трудового крестьянства. Рабфаки открываются в составе высших учебных заведений и, являясь частью последних, пользуются всеми необходимыми аудиториями, кабинетами, лабораториями, музеями и прочими учебно-вспомогательными учреждениями высшего учебного заведения.

Рабфаки организуются двоякого типа: дневные и вечерние. Продолжительность обучения на дневных рабфаках устанавливается в три года, на вечерних — четыре года; соответственно типам высших учебных заведений рабфаки делятся на две основных группы — с уклоном техническим и естественно-научным.

На рабочие факультеты принимаются рабочие и крестьяне не моложе 18 лет, принимавшие участие личным физическим трудом в производстве не менее трех лет. Студенты рабфаков пользуются всеми правами студентов основных факультетов, участвуя в выборах в совет и правление своего высшего учебного заведения. Студенты, окончившие рабфак, имеют право преимущественного поступления во все высшие учебные заведения советской республики без всяких проверочных испытаний в этих заведениях [2]).

Школы рабочих подростков имеют своей целью подготовку квалифицированных рабочих, необходимых для пополнения убыли в квалифицированной рабочей силе и для поднятия промышленности на высшую ступень. Они должны дать подросткам, занятым в производстве, практические навыки в данной производ-

---

[1]) Декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР о мероприятиях по подготовке воспитанников детских домов к трудовой общеполезной деятельности, от 21 сентября 1925 г. (СУ, № 66, ст. 529).

[2]) Положение о рабочих факультетах от 18 февраля 1924 г. (СУ, № 19, ст. 190).

ственной деятельности, специальные и общеобразовательные знания, а также общественно-политические знания и навыки, необходимые для сознательного участия квалифицированного рабочего в социалистическом строительстве страны.

В зависимости от потребности отдельных отраслей производства школы рабочих подростков разделяются на школы фабрично-заводского ученичества (фабзавуч), подготовляющие квалифицированную рабочую силу по специальности, и школы при производстве в отраслях промышленности, не требующих сложных производственных навыков, и в подсобных работах.

Школы фабрично-заводского ученичества содержатся целиком на средства предприятий.

На первое отделение школы рабочих подростков принимаются подростки не моложе 14 и не старше 16 лет. Курс обучения, в зависимости от специальности, четырех- или трехлетий.

Состоящие в предприятиях подростки работают в производстве не свыше четырех часов ежедневно на первом и втором годах обучения и не свыше шести часов на третьем и четвертом годах обучения [1]).

§ 3. Политическое просвещение. Руководство политическим просвещением взрослого и юношеского населения РСФСР сосредоточивается в особом органе Наркомпроса — в Главном политико-просветительном комитете республики. Главполитпросвет руководит коммунистическими университетами и советско-партийными школами, школами политграмоты, школами для взрослых, различного рода курсами, клубной работой, работой массовых художественных учреждений и предприятий, осуществлением помощи самообразованию взрослых, а также организацией и постановкой политико-просветительной работы, специально обслуживающей деревню (избы-читальни, народные дома, дома крестьянина, киноработа и пр.).

Кроме того, на Главном комитете лежит об'единение и направление всей работы по ликвидации неграмотности, ведущейся как органами Наркомпроса, так и всеми другими ведомствами и организациями.

Огромная работа по ликвидации неграмотности среди взрослого населения советской республики идет под лозунгом В. И. Ленина: «К десятилетию Октябрьской революции не должно быть неграмотных». Ответственность за своевременное и успешное проведение кампании по ликвидации неграмотности постановлением XI Всероссийского с'езда советов возложена на председателей областных и губернских исполкомов. Упомянутым исполкомам с'ездом поручено развернуть в кратчайший срок сеть ликвидационных пунктов и школ для малограмотных, соответ-

---

[1]) Положение о школах рабочих подростков от 7 апреля 1925 г. (СУ, № 22, ст. 162).

ственно плану по проведению кампании, утвержденному Наркомпросом, обеспечив по местному бюджету их содержание.

Кампания по ликвидации неграмотности развертывается первоначально среди организованного населения (члены профсоюзов, допризывники и т. п.). Постепенно расширяя работу, накопляя организационный и методический опыт, создавая кадры учителей-ликвидаторов, мобилизуя ресурсы самого населения, эта кампания продвигается в гущу неорганизованного населения, в особенности деревенского [1]).

§ 4. Руководство научными учреждениями. С революционным под'емом в советских республиках развертывается работа академий, научных обществ и ассоциаций, научно-исследовательских институтов, государственных книгохранилищ, научных и академических библиотек, научно-библиографических учреждений, опытных и показательных исследовательских учреждений, научных экспедиций, музеев, государственных академических театров, государственных музыкальных учреждений и т. д. Наркомпросу принадлежит в отношении упомянутых учреждений и организаций руководство и наблюдение, осуществляемые им через Главное управление научными, музейными и научно-художественными учреждениями (Главнаука). Главнаука ведает также делом учета и охраны памятников искусства, старины, быта и природы, заповедников, парков, научных садов, а также организацией и производством работ по археологическим изысканиям и по реставрации историко-художественных памятников.

Методическую и программную работу по вопросам научно-исследовательской и научно-художественной деятельности, равно как и по другим линиям функциональной деятельности органов просвещения ведет Государственный ученый совет (ГУС), состоящий при Наркомпросе; во главе Совета стоит нарком просвещения или один из его заместителей, назначаемый наркомом в качестве постоянного председателя.

VII. УКРЕПЛЕНИЕ РЕВОЛЮЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ.

Утверждаясь на твердой базе правовых норм, регулирующих различные отрасли государственного управления, советская власть выдвигает лозунг революционной законности. Чтобы крепить революционную законность, советское административное право не нуждается в том подчеркнутом противоположении органов администрации и суда, которое лежит в основе гарантий суб'ективных публичных прав граждан в буржуазных государствах. Рабочим и крестьянам, выявляющим свою волю в советах и

---

[1]) Постановление XI Всероссийского с'езда советов о ликвидации неграмотности среди взрослого населения РСФСР, от 29 января 1924 г. (СУ, № 27, ст. 259). См. также декрет ВЦИК о ликвидации неграмотности, от 10 марта 1924 г. (СУ, № 39, ст. 354).

исполкомах, не приходится искать непременно в суде охраны законности: весь госаппарат, во всех его частях и функциях, в их распоряжении. Его действие, проявляется ли оно в формах законодательства, управления или суда, неизменно остается их живым творчеством.

Вместе с тем каждый гражданин, группа граждан и учреждение имеют право, даже если они не заинтересованы лично, подать жалобу на действия административных органов, признаваемые ими незаконными или неправильными, а равно на чинимую этими органами волокиту в судебные органы, прокуратуру, в соответствующий исполком и в вышестоящие административные органы; вышестоящий орган не имеет права отказать в приеме и рассмотрении жалобы на все органы, стоящие в его прямом подчинении, и на должностных лиц таковых.

Жалобы составляются в любой форме как в письменной, так и словесной; в последнем случае они записываются сотрудником учреждения, по назначению начальства принимающим жалобы, и подписываются жалобщиком или — при его неграмотности — кем-либо из присутствующих при наличии двух свидетелей. В приеме каждой жалобы выдаются справки с обозначением времени принятия, входящего номера жалобы, а также времени, когда жалобщику надлежит явиться для получения ответа. Для принесения жалоб особых сроков не устанавливается.

При подаче жалобы в орган, на действия которого жалоба подается, этот орган обязан не позднее 3 дней направить жалобу в соответствующий вышестоящий орган, с приложением всего материала по ней и со своим заключением, и при явке жалобщика отметить на его квитанции, куда и когда направлена жалоба, и если еще не отправлена, то причины просрочки.

Поступившая как через нижестоящий орган, так и непосредственно от жалобщика жалоба должна быть рассмотрена подлежащим органом не позднее 7 дней с момента ее поступления. При рассмотрении жалобы вышестоящий орган вправе затребовать срочно об'яснения от учреждений, на действия коих принесена жалоба, или назначить расследование (дознание) по жалобе, поручив таковое лицу, компетентному в данном вопросе и не состоящему в служебном подчинении у лица, о действиях которого дознание производится.

Если основательность жалобы подтвердится, то, кроме отмены незаконного распоряжения и в зависимости от характера правонарушения, виновные подвергаются в установленном порядке дисциплинарной или судебной ответственности. О принятом решении по жалобе орган, вынесший это решение, обязан уведомить жалобщика.

Должностные лица, виновные в задержке направления и рассмотрения жалобы, а равно в задержке представления об'яснений по жалобе в высший орган, несут ответственность

в дисциплинарном порядке или в уголовном, по ст. 108 Уголовного Кодекса (халатное отношение к службе) [1]).

Другим путем укрепления революционной законности в советском управлении является контроль и надзор, осуществляемые, с одной стороны, вышестоящими органами советской власти над нижестоящими и с другой — прокуратурой.

Согласно ст. 62 Конституции РСФСР, с'ездам советов и их исполкомам принадлежит право контроля над деятельностью местных советов: областным — право контроля над всеми советами данной области, губернским — над всеми советами данной губернии и т. д.; областным (губернским) с'ездам советов и их исполкомам присваивается при этом право отмены решений действующих в их районе советов, с извещением об этом в важнейших случаях центральной советской власти.

На прокуратуру возложено осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц, путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений [2]).

Наконец, немаловажным орудием укрепления революционной законности в советском управлении служит определенно и строго поставленная в советском праве ответственность должностных лиц.

Как известно, царизм, следуя образцам буржуазного права, наделял своих чиновников так называемой административной гарантией, слагавшейся из разного рода затруднений и помех, которые вырастали перед потерпевшим, когда он пытался требовать с чиновника возмещения незаконно причиненного его служебными действиями ущерба или привлечь этого чиновника к уголовной ответственности.

Получив в наследие от царизма старый госаппарат, построенный из чуждых и даже враждебных и саботирующих элементов, советская власть не имела ни малейшего интереса к предоставлению советским служащим какой-либо «административной гарантии». Вместо буржуазных гарантий, перед преступным чиновничеством в революционных условиях оказывалась ЧК. Она должна была планомерно проводить в жизнь, без каких-либо проволочек, непосредственную борьбу с преступлениями по должности.

И не могло быть места для каких-либо помех и послаблений для должностных лиц перед рабоче-крестьянским судом.

Должностные (служебные) преступления караются исключительно сурово: из 15 статей главы о должностных преступлениях

---

[1]) Порядок направления и рассмотрения жалоб детально регламентируется циркуляром Наркомвнудела от 9 октября 1924 г., № 459. («Бюллетень НКВД» № 38.)

[2]) Положение о судоустройстве РСФСР, ст. 78.

Уголовного Кодекса РСФСР (ст. ст. 105—118) 8, т.-е. свыше 50%, имеют своей санкцией высшую меру наказания.

Правонарушения, не подпадающие под тяжесть уголовной репрессии, рассматриваются в дисциплинарных судах, образуемых при ВЦИК'е (Главный дисциплинарный суд) и при областных (губернских) исполкомах (областные или губернские дисциплинарные суды).

VIII. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСАППАРАТА.

Формальные гарантии законности, которые считались последним словом в буржуазном праве, не могут иметь решающего значения в советском строительстве. Советское строительство и в этой области, как и в других вопросах, где буржуазное право довольствуется предоставлением гражданам одних лишь формальных свобод и гарантий, стремится обеспечить рабоче-крестьянским массам действительные гарантии строго отвечающего интересам трудящихся управления. Государственный аппарат, унаследованный от эпохи царизма, отягчен недостатками, коренящимися в прошлом, «которое, — как справедливо отмечает В. И. Ленин, — хотя перевернуто, но не изжито, не отошло в стадию ушедшей уже в далекое прошлое культуры» [1]). В борьбе с бюрократизмом и другими недостатками госаппарата необходимо в первую очередь осознать его, рационализировать, уточнить его функции, упростить и улучшить его структуру. Если восстановление законности является своего рода лечебной мерой, то рационализация государственного аппарата есть та профилактика, которая, уничтожая и сокращая самую возможность нарушений, должна предшествовать их лечению.

Основным аппаратом рационализации в Союзе ССР является Наркомат рабоче-крестьянской инспекции: это — «основной орган советской власти по проведению в жизнь мероприятий к усовершенствованию госаппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства» [2]). Такого рода постановка РКИ была предуказана В. И. Лениным в его статьях, заостренных лозунгом «Лучше меньше, да лучше». Цель и методы работы РКИ должны состоять в длительном и планомерном улучшении государственного аппарата на основе научной организации труда вообще и специально — труда управленческого.

В частности, к задачам РКИ относится: особо тщательное усовершенствование госаппаратов в части непосредственного соприкосновения их с населением; систематическое и планомерное использование советской, партийной и профессиональной печати,

---

[1]) Н. Ленин, «Лучше меньше, да лучше», Собр. соч., т. XVIII, ч. 2-я, стр. 125.

[2]) Положение о НК РКИ СССР, от 6 сентября 1923 г. (СУ, № 61, ст. 577).

в целях беспощадной борьбы со всеми сотрудниками госорганов, проявляющими пренебрежительное отношение к нуждам и запросам рабочих и крестьян, особенно неграмотных, а также к трудящимся других национальностей; борьба со всякого рода должностными и хозяйственными преступлениями, разгильдяйством, взяточничеством, бюрократизмом и т. п.

Опыт работ РКИ показал, что задачи по рационализации госаппарата не могут быть осуществлены ограниченными силами Наркомата и его органов, но что практические рационализаторские мероприятия будут иметь успех и действительно переродят организацию нашего управления в том случае, если они будут проводиться в жизнь самими руководителями соответственных частей госаппарата при активном содействии со стороны широких рабочих масс.

Наиболее совершенной формой рационализации ввиду этого является создание в учреждениях специальных подсобных органов (оргбюро), задача которых состоит в изучении техники организации и работы аппарата и в выработке мероприятий, могущих упростить и удешевить государственный аппарат и приблизить его к массам. В отношении к органам ведомственной саморационализации РКИ остается на положении органа общего регулирования и руководства по рационализации во всех частях управления, а также в роли научно-исследовательского центра, вырабатывающего рациональные системы построения различных частей и функций учреждений.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО.

Проф. С. А. Котляревский.

I. ВВЕДЕНИЕ.

Финансовое законодательство СССР неразрывно связано с новой экономической политикой. В эпоху так называемого военного коммунизма, когда главными ресурсами государства были не денежные поступления налогов и неналоговых доходов, а продовольственная разверстка и оставшиеся запасы сырья, можно было вынести впечатление, что советская Россия стоит перед уничтожением денег вообще. И это впечатление вполне соответствовало быстрому обесцениванию, которому подвергались советские денежные знаки. Опыт, однако, показал, что хозяйство советской России, несмотря на его существенные отличия от хозяйств западно-европейских стран, все же не может выйти из рамок современного денежного оборота. А если это так, то задача оздоровления финансов и финансовой системы и приспособление ее к целям развития народного хозяйства получают первостепенное значение, — значение, о котором еще осенью 1921 г. должен был напоминать ВЦИК и которое в настоящее время не может возбуждать каких бы то ни было вопросов.

Эти финансовые задачи, разрешаемые нашим законодательством, поскольку они вытекают из денежного хозяйства, не представляют чего-либо своеобразного. Все они с большей или меньшей остротой стояли и стоят и перед современными буржуазными государствами. История их финансовой политики в военные и послевоенные годы заключает в себе и упорную борьбу за бездефицитный бюджет, и необходимость всячески напрягать налоговой пресс, и увеличивать неналоговые доходы, и, наконец, проблему сохранения более или менее твердой валюты и предупреждения стремительного обесценивания денег. Вот почему в этой области советское законодательство во многом могло опираться на финансовый опыт государств совершенно иного политического строя и социального уклада.

Отсюда, однако, не следует, чтобы этому финансовому законодательству не присущи были особенности, связанные с особенностями советского государства. Они прежде всего лежат в самих целях, которые ставятся финансовой деятельностью государства. Оздоровление бюджета, устранение из него эмиссии,

которой ранее покрывались бюджетные дефициты, может служить целям укрепления и государства чисто капиталистического, тогда как в данном случае финансовые средства предназначены для укрепления существования государства, в котором признана пролетарская диктатура, где носителями власти признаются рабочие и крестьяне; государства, где уничтожена частная земельная собственность, национализированы крупная промышленность и транспорт, введена монополия внешней торговли; государства, наконец, которое ставит своей задачей движение по пути к социалистическому обществу.

Поэтому, когда мы рассматриваем финансовый аппарат советской власти, мы не можем игнорировать ее конечных целей.

Но своеобразие этим не ограничивается. Финансовая задача заключается прежде всего в том, чтобы обеспечить необходимыми материальными ресурсами существование рабоче-крестьянского государства. Это государство по об'ему своей деятельности, по широте воздействия на народно-хозяйственную жизнь резко отличается от государства обычного буржуазного типа. Дать этому государству необходимые ресурсы — значит дать ресурсы государственной промышленности, государственной торговле, государственному транспорту. Без развитой, мощной промышленности это государство будет не в состоянии обеспечить движение в сторону социализма. Но промышленность, как и транспорт, испытавшие все невзгоды войны и революции, оказались глубоко дезорганизованными. Нужно было восстановить их хотя бы до того уровня, на котором они находились перед войной. Для этого нужно было прежде всего восстановить их основной капитал, значительная часть которого была также уничтожена; это ставит перед необходимостью начать социалистическое накопление. Цель этого накопления, поставленная перед политикой в области промышленности и транспорта, требует очень большого финансового напряжения. В области бюджета приходится отказываться от удовлетворения многих весьма важных экономических и культурных потребностей, чтобы заложить основу этому накоплению. Но одни бюджетные средства здесь недостаточны: нужно обращаться к более или менее долгосрочному кредиту.

С другой стороны, сельское хозяйство, менее пострадавшее, все же оказывается на очень низкой ступени. Нужно влить большие материальные ресурсы в деревню на интенсификацию сельского хозяйства, которое все же остается экономической основой Союза. Смычка города и деревни и заключается, между прочим, в том, чтобы равномерно обеспечивать основные народно-хозяйственные интересы и в промышленности и в сельском хозяйстве. Основная финансовая задача заключается в том, чтобы достигнуть накопления капитала в промышленности не только без истощения деревни, но и с ее хозяйственным под'емом. Закрепление этого равновесия города и деревни налагает отпечаток на всю финансовую политику и финансовое законодательство.

Наконец, советское государство, принужденное остаться при системе налогов и не могущее опираться исключительно на доходы от национализированных предприятий, в самое распределение налогового бремени между отдельными классами и группами вводит те начала классовой политики, которые свойственны его законодательству вообще. Эти начала в эпоху новой экономической политики не должны быть принимаемы в слишком грубом и упрощенном смысле: финансовая политика не ставит своею целью разрушение всякого частного капитала, у которого есть своя сфера деятельности и в промышленности и в торговле. Они явственно обнаруживаются и в возможном облегчении этого бремени для трудовой массы городского населения и в бережном отношении не только к малоимущим, но и середняцкому элементу деревни. Эти начала часто сталкиваются с материальной необходимостью извлечения денежных ресурсов и ею ограничиваются, но, во всяком случае, наше финансовое законодательство является равнодействующей между этим классовым направлением советского законодательства и советской политики вообще и общей хозяйственной обстановкой, в которой и до сих пор так часто о себе напоминают хозяйственная и культурная слабость.

II. БЮДЖЕТ.

§ 1. Основные положения. Бюджетное законодательство СССР было подготовлено правилами составления, прохождения и утверждения бюджета, которые действовали еще в РСФСР. Образование Союза поставило вопрос, который для федеративного государства вообще имеет первостепенное значение, — о составе союзного бюджета и о взаимоотношениях в этой области между Союзом и союзными республиками. Конституция Союза устанавливала, что в единый государственный бюджет СССР входит как бюджет союзный в тесном смысле слова, так и бюджеты союзных республик. Формула эта давала повод для целого ряда споров, которые в известной мере были разрешены постановлением сессии ЦИК'а СССР, от 29 октября 1924 г., о бюджетных правах Союза и союзных республик (СЗ, 19—189).

Когда эти правила подготавливались, высказывались различные точки зрения на взаимоотношения в этой области Союза и союзных республик. Сторонники крайнего об'единения бюджета склонялись к тому, чтобы бюджеты союзных республик представляли из себя простые разделы или главы в общесоюзном бюджете. Можно сказать, что при этом положение союзных республик приближалось бы к положению отдельных ведомств, которым также соответствуют подразделения в бюджете. С другой стороны, сторонники наиболее широкой самостоятельности союзных республик готовы были это единство бюджета, установленное Конституцией, превратить в чисто внешнее. В сущности говоря, по их взгляду, должен был быть, с одной стороны,

бюджет союзных расходов и доходов, а с другой — бюджет союзных республик. Положение 29 октября 1924 г. пошло по среднему пути. Оно признало, что бюджеты отдельных республик суть самостоятельные бюджеты, составляемые и принимаемые самими республиками. Но в то же время они представляют из себя не случайные, а органические части единого общегосударственного бюджета. Конечно, есть расходы, которые производит Союз, и расходы союзных республик. Но из этого не следует, чтобы между Союзом и союзными республиками в этом случае была противоположность интересов. Так, расходы по обороне государства относятся к Союзу, но, разумеется, и союзные республики живейшим образом заинтересованы во внешней безопасности Союза. С другой стороны, расходы, связанные с сельским хозяйством, принадлежат республикам, однако, и для Союза имеет первостепенное значение состояние сельского хозяйства, которым живет наибольшая часть его населения.

Если бюджеты союзных республик в составе единого бюджета представляют известную самостоятельность, — это значит, что у республик имеются свои собственные расходы и собственные доходы. Обычно в федеративных конституциях распределение доходов между центральной властью и отдельными штатами, кантонами или членами федерации, устанавливается самой конституцией. У нас, напротив, по п. «л» ст. 1 Конституции СССР, Союз определяет сам как доходные источники, поступающие ему, так и идущие на образование бюджетов союзных республик. Эта формула об'ясняется прежде всего тем, что чрезвычайно трудно заранее определить, какие доходные источники будут необходимы в центре и какие могут быть предоставлены членам федерации. Опыт показывает, что обыкновенно в федеративном государстве финансовое хозяйство централизуется в гораздо большей степени, чем это предполагается при создании его конституции. Рост расходов центра, более быстрый, чем членов федерации, требует расширения его доходных источников. Обычно, например, такое деление, при котором косвенные налоги предоставляются центру, а прямые — членам федерации; но впоследствии центральная власть берет себе и часть прямых налогов. Этот процесс проявляется в истории самых разнообразных федераций: Германии, Швейцарии, Соединенных Штатов, Австралии. Поэтому формула союзной Конституции является более гибкой.

К Положению 29 октября 1924 г. приложен был список тех доходных источников, которые оставлялись за союзными республиками. Но эти источники были совершенно недостаточны, чтобы покрыть необходимые расходы республик. Бюджеты последних неизбежно были дефицитны. Положение 29 октября принципиально признало, что республиканские доходы, по возможности, должны быть покрыты республиканскими же доходными статьями. Если это невозможно, то возникающий дефицит покрывается за счет Союза. Само собою разумеется, те суммы, которые Союз

мог израсходовать на покрытие этих дефицитов, определялись не только потребностями республик, но и ресурсами самого Союза.

При составлении бюджета на 1924—1925 г. оказалось неизбежным предоставление республикам значительных отчислений от тех прямых налогов — единого сельскохозяйственного, промыслового и подоходного, — которые не вошли в список республиканских доходов и являются союзными. Так, республики, наименее обеспеченные собственными доходными статьями, как Закавказская и вновь образовавшиеся средне-азиатские: Туркменистанская и Узбекистанская, получили все 100% этих налогов, собираемых на их территории. При утверждении бюджета на 1925—1926 г. признано необходимым еще в большей мере стремиться к бездефицитности республиканских бюджетов, т.-е. к передаче им достаточных доходных источников (например, помимо вышеуказанных, 100% доходов от недр, принадлежащих Союзу, $^2/_3$ поступлений по гербовому сбору).

Таким образом, к доходам республик относятся как доходы, признанные за ними по принятому списку, так и отчисления от различных общесоюзных доходов. Можно сказать, что за республиками оставляются те доходы, которые относятся к ведению республиканских, а не союзных учреждений. Конституция СССР в этом отношении проводит отчетливое различие, устанавливая ведомства общесоюзные, существующие только в Союзе, об'единенные, имеющиеся и в Союзе и в республиках, и необ'единенные — только в республиках. Так, Народный Комиссариат путей сообщения есть ведомство общесоюзное, ВСНХ — об'единенное, наркоземы — необ'единенные. В соответствии с этим доходы от железных дорог относятся к союзным, как и доходы от промышленных предприятий общесоюзного значения; напротив, республикам принадлежат доходы от промышленных предприятий республиканского значения и от земельных имуществ. Но, как было сказано выше, на практике значительную часть доходного бюджета республик составляют отчисления от общесоюзных доходов и та дотация, которая предоставляется республикам на покрытие их дефицита.

Распределение союзных и республиканских расходов точно также соответствует различию ведомств союзных и республиканских. Так, расходы Наркомпути есть союзные, расходы Наркомзема — республиканские; расходы ВСНХ СССР — союзные, расходы ВСНХ республик — республиканские.

Проект нового Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик, которое введено было еще до окончательного утверждения его сессией ЦИК СССР с таким расчетом, чтобы бюджет на 1926/1927 г. вырабатывался на основании его, значительно увеличивает список доходных источников, предоставляемых союзным республикам. В частности, им предоставляется отчисление 99% из поступающих на их территории сумм единого сельхозналога, промыслового и подоходного налога,

все доходы от недр, в том числе и общесоюзных, 50% дохода от общесоюзных концессий, расположенных на территории данной республики, 50% отчислений от поступающих в доход казны прибылей общесоюзных предприятий, переданных в мандатное управление союзных республик. Кроме того, все доходы по гербовому сбору, собираемые в СССР, или, по крайней мере, 90%, должны распределяться по республикам независимо от территориального поступления этих доходов. Проценты, в которых распределяется гербовый сбор между республиками, устанавливаются ежегодно Совнаркомом СССР; при этом имеется в виду по возможности покрыть дефициты по бюджетам союзных республик. Поэтому распределение гербового сбора и делается независимо от территориальных поступлений по нему, ибо иначе получится очень большая неравномерность: огромная часть дохода от гербового сбора собирается на территории РСФСР, а на территории Узбекистана и Туркменистана она крайне незначительна.

По проекту нового Положения допускается, что и при этих условиях республиканские бюджеты оказываются дефицитными, т.-е. их расходы не могут быть покрыты их доходами. Но такое положение признается исключительным. Несомненно, во всяком случае, что новый проект делает весьма крупный шаг в сторону самостоятельного балансирования бюджета союзных республик.

Взаимоотношения, существующие между Союзом и союзными республиками в области бюджета, до известной степени повторяются в отношении отдельных союзных республик к входящим в их состав автономным республикам. Однако эти последние обладают значительно меньшей самостоятельностью, как это можно видеть хотя бы из закона о бюджетных правах автономных республик РСФСР, 26 апреля 1925 г. (СУ, 28—193). Бюджет автономных республик выделяется только по необ'единенным наркоматам.

В настоящее время единый государственный бюджет СССР обнимает собою совокупность всех государственных расходов и доходов на текущий бюджетный год. Этот год установлен у нас с 1 октября, — срок, который выбран в связи с происходящей в это время реализацией урожая, имеющей первостепенное значение для всего народного хозяйства. Однако этот срок также обнаружил известные неудобства, и был возбужден вопрос о замене его другим, например, о признании бюджетным годом календарного — с 1 января.

До последнего времени этот годичный бюджет, однако, являлся только ориентировочным, т.-е. приблизительным. Создать более или менее точный бюджет на целый год не представлялось возможным, поэтому на основе такого ориентировочного бюджета устанавливались более или менее точные бюджеты на три месяца (квартальные). Впрочем, в начале 1923 г. и эти квартальные бюджеты были скорее ориентировочными, и действи-

тельными бюджетами являлись месячные финансовые планы. По мере оздоровления бюджета оказалось возможным предусматривать доходы и расходы на более продолжительный срок: так, с 1 апреля 1925 г. у нас был принят твердый, не квартальный, а полугодичный бюджет, а с 1 октября 1925 г. у нас устанавливается твердый бюджет на целый год.

Такое установление тесно связано с переходом к твердой валюте и с тем, что в настоящее время весь бюджет выражается в золотых рублях, которые по существу не отличаются от рублей червонных. Понятно, до какой степени при наличии падающих денежных знаков трудны были точные бюджетные расчеты. Кроме того, весь бюджет в настоящее время денежный, т.-е. все доходы и все расходы выражаются в денежных единицах, тогда как еще не так давно в него входили натуральные поступления и натуральные затраты (дровяной фонд). Наконец, при исчислении всего бюджета в твердых золотых рублях оказывается ненужной особая валютная роспись доходов и расходов в иностранной валюте, например, на расходы, которые производит государство на содержание иностранных миссий. Эта роспись была неизбежна при падающих денежных знаках.

Как доходы, так и расходы, проводимые по бюджету, делятся на обыкновенные и чрезвычайные. Это деление весьма свойственно современным бюджетам, особенно в связи с войной, при которой такое огромное развитие получают чрезвычайные расходы, для которых нужно находить соответственные доходные источники (чрезвычайные налоги, внутренние и иностранные займы и т. д.). К чрезвычайным расходам у нас относились, главным образом, расходы по восстановлению нашего народного хозяйства: земледелия, промышленности и транспорта, — расходы, которые не являются обычными и постоянными. С другой стороны, к экстренным чрезвычайным доходам относятся и такие, которые также не будут равномерно получаться ежегодно, как, например, доходы от займов и от кредитных операций. В общем, однако, в нашем бюджете чрезвычайные доходы и расходы занимают сравнительно незначительное место, гораздо меньше, чем в предшествующих бюджетах. По утвержденному бюджету на 1924—25 г., при 2 234 милл. обыкновенных доходов чрезвычайные доходы выражались всего в размере 244 милл. и при 2 113 милл. обыкновенных расходов чрезвычайные — в размере 366 милл. В бюджет 1925/26 г. обыкновенные доходы — 3 841 милл., чрезвычайные — 178 милл.; обыкновенные расходы — 3 415 милл., чрезвычайные — 506 милл. На 1926—27 г. предположено вовсе отказаться от этого разделения, выделив лишь расходы на восстановление народного хозяйства.

§ 2. Составление бюджета. При составлении бюджета до сих пор приходится предполагаемые расходы приурочивать к доходным возможностям. Этот порядок оказался неизбежным при крайней ограниченности у нас доходных источников и необходимости

соблюдать строгую экономию. Из истории бюджета 1924—25 г. видно, что, когда доходные поступления оказывались значительнее, чем это было предположено, то соответственно можно было увеличивать и расходы. Совнарком при предварительном рассмотрении основных цифр бюджета на 1925—26 г. установил, на какие предметы должны итти излишние поступления доходов против предположенных.

Правила составления и рассмотрения бюджета на 1925—26 г. были установлены Совнаркомом СССР 30 июня 1925 г. (СЗ, 44—329). При составлении бюджета в него должны быть внесены все расходы, которые имеет произвести то или другое ведомство. Эти расходы должны быть основаны на действующих законах, которые определяют компетенцию данного ведомства, на его штатах, на установленных тарифах заработной платы, на утвержденном плане работ этого ведомства. Нельзя вносить в смету таких расходов, которые не имеют указанного юридического основания. С другой стороны, в смету должны быть внесены все расходы, которые по закону должно производить ведомство. Вместе с тем, однако, должна быть соблюдаема возможная экономия. Ведомство не может выйти за пределы тех штатов служащих, которыми оно располагает; но если оно может обойтись меньшим количеством служащих, то оно вовсе не должно непременно испрашивать на них штаты полностью.

С другой стороны, в бюджет должны войти и все доходы ведомства. Принципиально неправильно, чтобы у последних были доходные источники, которые не учитывались бы в бюджете. Правда, у ведомств есть свои специальные средства, которые составляют их особые доходы и расходуются на определенные цели (например, средства, получаемые учебными заведениями от платы за учение). Но подобные специальные средства должны быть основаны на определенных постановлениях и законах. Без них никакое ведомство таких средств у себя завести не может. Кроме того, расходование этих средств подлежит контролю.

При составлении бюджета в особом порядке составляются сметы по промышленности, транспорту и связи. Целый ряд промышленных предприятий у нас переведен на хозяйственный расчет и получает бюджетное выражение лишь постольку, поскольку в доходную смету попадают уплачиваемые ими налоги, а также полностью или частью чистая от них прибыль. Но даже и такие промышленные предприятия, которые не переведены на хозяйственный расчет, входят в бюджет иначе, чем различного рода административные учреждения. Расходы этих последних вполне могут уложиться в жесткие сметные рамки, которые оказываются слишком стеснительными и непригодными для различного рода хозяйственных предприятий. Им необходимо предоставить гораздо большую свободу в оперировании с их средствами. Поэтому в бюджет подобные хозяйственные предприятия входят лишь своим сальдо, т.-е. тою прибылью, которую они дают, или

тем убытком, который должен быть покрыт за счет бюджета. Подробные сметы по этим предприятиям и планы их работ даются в приложениях к бюджету.

Что касается транспорта и связи, то доходы от них идут прежде всего на покрытие их собственных расходов, а не вливаются в общую массу доходов государства. Это делается потому, что и транспорт и связь требуют постоянных крупных затрат и целесообразнее предоставить им и постоянные средства, а не брать их сначала в казну, а затем передавать Наркомпути и Наркомпочтелю. Таким образом, в бюджете имеется цифра доходов по транспорту и связи и цифра расходов по ним, но реально в него входит лишь прибыль или убыток, которые дают транспорт и связь. Говоря о транспорте, здесь нужно иметь в виду железные дороги, потому что водный транспорт у нас переведен на хозяйственный расчет.

В данном случае вполне обнаруживается, насколько бюджетное финансирование, в сущности, мало приспособлено к деятельности хозяйственных предприятий. Поэтому, чем больше государство развивает хозяйственную деятельность и становится предпринимателем, тем большее значение получает для его предприятий финансирование в порядке кредита, главным образом, банковского. В бюджете 1925—26 г. имеется превышение доходов над расходами, которое составляет так называемый государственный резервный фонд, который не должен вообще расходоваться в 1925—26 г., который должен увеличиваться в последующие годы на случай непредвиденных обстоятельств. Этот фонд в бюджете 1925—26 г. выражается приблизительно в 118 милл. руб.

§ 3. Прохождение бюджета. Процедура прохождения бюджета у нас такова: бюджеты союзных республик должны быть выработаны в установленном виде и рассмотрены их совнаркомами и ЦИК'ами и уже затем рассматриваются в органах Союза. В своих первоначальных стадиях порядок выработки республиканских и союзного бюджетов общий. Сметы по каждому ведомству вырабатываются в этих ведомствах, затем идут в бюджетно-сметное совещание при Наркомфине Союза и союзных республик. Разумеется, здесь обычны разногласия между ведомством и Наркомфином. Далее, они направляются в Госплан, который, с одной стороны, разрешает эти разногласия, а с другой — рассматривает все сметы, об'единенные Наркомфином в общий бюджет, с точки зрения интересов народного хозяйства в его целом. В Госплане СССР рассматриваются и бюджеты союзных республик после того, как они были утверждены их совнаркомами и ЦИК'ами и об'единены Наркомфином СССР с бюджетом Союза в тесном смысле этого слова.

Проект единого государственного бюджета, охватывающий, таким образом, как доходы, так и расходы Союза и союзных республик, идет далее в Совнарком Союза. Последний может вносить изменения как в союзную часть бюджета, так и в бюджеты

союзных республик, которым в последнем случае этот бюджет возвращается. Они должны в течение двухнедельного срока или принять поправки Совнаркома или остаться при своих первоначальных предположениях, и тогда разногласия между Совнаркомами Союза и союзных республик разрешаются ЦИК'ом СССР. Последний вообще утверждает бюджет.

До этого утверждения бюджет рассматривается Бюджетной комиссией ЦИК'а СССР, — органом, который был предусмотрен еще в 1921 г. и создан при образовании Союза, но который получил особое значение впервые при рассмотрении бюджета на 1925—26 г. Последнее решение по бюджету принадлежит ЦИК'у, и здесь, хотя формально, бюджет может быть утвержден Президиумом ЦИК'а, но признается необходимым, чтобы оно исходило от сессии ЦИК'а, если нет возможности санкционировать его постановлением с'езда Советов.

Как видно, порядок прохождения бюджета весьма сложен, особенно если принять во внимание, что в некоторые бюджеты союзных республик, подобных РСФСР, должны войти бюджеты автономных республик, а в бюджет ЗСФСР — бюджеты Грузии, Армении и Азербайджана.

§ 4. Исполнение бюджета. Основным принципом в исполнении бюджета является требование, чтобы не производилось никаких бескредитных расходов, т.-е. расходов, не вошедших в бюджет. Наркомфин энергично боролся за это начало бюджетной дисциплины, и в настоящее время оно достаточно вошло в нашу бюджетную практику, с некоторыми неизбежными отступлениями для расходов на театре военных действий. Близко к этому подходит другое правило, согласно коему все кредиты должны быть расходуемы по их прямому назначению. Несоблюдение этого правила может привести почти к тем же последствиям, как и бескредитные расходы. Однако некоторое право передвижения кредитов неизбежно. По смете каждого ведомства это право, в пределах более мелких подразделений, предоставляется так называемым распорядителям кредитов, т.-е. лицам, которые распоряжаются отпущенными по бюджетам средствами. Но это возможно только в пределах отдельного параграфа, на которые подразделяется смета ведомств. Если нужно передвинуть смету из одного параграфа в другой, то здесь уже требуется соглашение главного распорядителя кредита, например данного народного комиссариата, с Наркомфином. В случае, если соглашение не достигнуто, вопрос разрешается Совнаркомом. Наконец, передвижение кредитов из сметы одного ведомства в другое может быть произведено лишь по постановлению Совнаркома. В общем, это одинаково касается и смет союзных и республиканских. Изменению путем передвижения кредитов смет об'единенных республиканских наркоматов возможно по закону 29 октября 1924 г. лишь по соглашению с СНК СССР. Союз заинтересован в деятельности об'единенных республиканских наркоматов, которые выполняют

ряд заданий, непосредственно с ним связанных. Так, наркомфины союзных республик ведают взиманием налогов не только республиканских, но и союзных. В проекте нового Положения о бюджетных правах союзным республикам предоставляется право передвижения кредитов и по об'единенным наркоматам лишь с уведомлением центра.

Как правило, все доходы должны поступать в кассы Наркомфина, и из этих касс должны производиться все расходы, как союзные, так и республиканские. В этом заключается принцип единства кассы, особенно необходимый в эпоху денежной реформы, когда государство должно централизованно руководить обращением всей своей денежной массы. Специальные кассы отдельных ведомств допускаются только на основании особого закона.

Если в период исполнения бюджета обнаруживается необходимость в каких-нибудь расходах, не предусмотренных в смете, то для них могут открываться сверхсметные кредиты из особого резервного фонда Совнаркома, который для этой цели устанавливается как в бюджете Союза, так и союзных республик. Но они должны иметь действительно экстренный характер: нельзя, например, испрашивать сверхсметного кредита на обычные расходы, которые уже были отклонены при рассмотрении сметы данного ведомства. Сверхсметные кредиты могут открываться лишь в пределах наличного сверхсметного фонда. Это не исключает, конечно, случаев крупных стихийных бедствий, вроде ленинградского наводнения, недавнего землетрясения в Армении, неурожая, когда совершенно необходимо произвести экстренный расход и для этого приходится или отказываться от некоторых уже утвержденных в бюджетном порядке расходов или же создавать новый доходный источник.

Все кредиты закрываются по истечении льготного месяца, который установлен после бюджетного года (т.-е. после 30 октября). По отношению к бюджету 1926—27 г. принята так называемая английская система, при которой все кредиты закрываются на последний день бюджетного года и расходы, как и доходы, хотя бы установленные по истекшему году, если эти расходы производятся и доходы поступают после истечения, должны проходить по бюджету нового года.

По исполнении бюджета остается задача проверить его в порядке контрольном. С тех пор как Наркомрабкрин преобразован и его главной задачей является усовершенствование государственного аппарата, указанный контроль производится самим Наркомфином, в составе которого и в СССР и в союзных республиках имеется управление финансового контроля. Постановка правильного контроля над выполнением бюджета чрезвычайно существенна не только потому, что он раскрывает самую бюджетную практику, но и потому, что он дает ценнейший материал при выработке нового бюджета.

III. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ.

Согласно установленной бюджетной классификации, государственные доходы СССР делятся на налоговые и неналоговые. Как было указано выше, правильная организация взимания налогов у нас началась значительно раньше правильной организации взимания неналоговых доходов. Однако последние приобретают все большее значение в бюджете и по мере развития производительных сил смогут дать новые крупные доходы государству, которые не могли бы быть получены в порядке взимания налогов.

§ 1. Прямые налоги: единый сельскохозяйственный налог. Этот налог возник из того продовольственного налога, который заменил собою продразверстку. Первоначально в значительной своей части он взимался натурой, но с 1 января 1924 г. стал исключительно денежным. Положения о сельхозналоге издавались на предстоящую налоговую кампанию. В прошлом году действовало Положение об едином сельхозналоге 7 мая 1925 г. (СЗ, 31—208). Это Положение отличалось от предшествующих тем, что оно давало целый ряд льгот и облегчений плательщикам налога. Оно было принято после того, как признали необходимым значительно сократить сумму единого сельхозналога, который своей тяжестью падает на крестьянство.

Новое Положение об едином сельхозналоге на 1926—27 г. (СЗ, 30—192) вводит в него важные изменения. Оно приближает его к подоходному налогу, что понятно, так как и ранее предполагалось, что подоходный налог в городе должен соответствовать сельскохозяйственному налогу в деревне; при этих условиях оказалось необходимым распространить его обложения и на неземледельческие заработки: отхожие промыслы, ремесленные и кустарные занятия и т. д. Вместе с тем устанавливается правило, что источники дохода, привлекаемые к обложению этими налогами, другими общегосударственными налогами не облагаются. Постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 29 июня 1926 г. (СЗ, 43—308) установлено, что нельзя взимать сельхозналог с кустарей и ремесленников в бо́льших размерах, чем если бы они платили промысловый и подоходный налог. Кроме того, местным органам дается право не привлекать к обложению сельхозналогом неземледельческие заработки: доходы от мелкого скота и от специальных, имеющих промысловый характер отраслей сельского хозяйства. Этого налога не платят, далее, лица, занимающиеся сельским хозяйством в пределах городской черты, если они уплачивают подоходный налог, а также отдельные племена и народности, ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, и отдельные группы населения, живущие на окраинах в исключительно трудных условиях.

Законы устанавливают среднюю норму доходности десятины земли в различных хозяйственных назначениях по каждой союзной республике, а также доходности со скота. Органы союзных республик могут при этом изменять эти нормы, но так, чтобы общая сумма облагаемого дохода по каждой из отраслей сельского хозяйства не изменялась. Вообще новый закон значительно расширяет в области единого сельхозналога компетенцию союзных республик.

Исчисление налогов производится в зависимости от общей суммы хозяйства и числа едоков, при чем это исчисление производится несколько различно по трем группам республик: 1) РСФСР, (кроме Казакстана), БССР и ЗСФСР, 2) УССР, 3) Казакстан, Уз. ССР и ТССР. Точно также по каждой из этих трех групп устанавливается сумма дохода на едока или на хозяйство, с которого единый налог не взимается: по первой группе — 25 р. на едока или 75 р. на хозяйство, по второй — 30 и 90, по третьей 60 р. на хозяйство. Постановлением 29 июня 1926 г. предоставлено союзным республикам этот минимум изменять, не меняя общей суммы. Кроме того, они могут освободить 20% беднейших хозяйств по союзной республике. Этот минимум совнаркомом союзной республики может изменяться для отдельных ее частей, но с тем, чтобы общая сумма, исчисленная по союзной республике, не была изменена. Такое же право предоставляется обл-, губисполкомам и соответственным органам с тем, чтобы общая сумма налога, исчисленная по данной области или губернии, точно также не была изменена.

От обложения единым сельхозналогом освобождаются опытно-показательные и учебные хозяйства, общественные посевы обществ крестьянской взаимопомощи и т. д. Исключаются также неудобные земли, новые плодовые и виноградные насаждения, каракулевые и племенные мериносные овцы в тех частях СССР, где они имеют наибольшее хозяйственное значение. При переселении и расселении землепользователей на новые места дается освобождение от налога на 5 и на 3 года. Коллективные и кооперативные хозяйства, работающие без наемных рабочих, получают скидку до 25—10%. Точно также даются льготы семьям, в которые входят военнослужащие, инвалиды войны и труда и слушатели высших учебных заведений; наконец, хозяйства, пострадавшие от стихийных бедствий, могут местными органами быть освобождаемы полностью или частично от налога.

В общем новый закон стремится, с одной стороны, путем льгот дать известное поощрение улучшению сельского хозяйства, а с другой — предоставить эти льготы тем категориям сельского населения, которым особенно трудно уплачивать сельхозналог.

Самое исчисление налога производится районными, волостными комиссиями. Решение могут обжаловать в уездные комиссии, самое же проведение в жизнь, самое же собирание налога

и ответственность за своевременное полное его поступление возлагается на районные, волостные исполнительные комитеты.

Размер налога, например, для РСФСР, определяется из такого расчета: с первых 20 р. дохода на едока берется 2 к. с 1 р., с излишка от 20 до 30 р. — 3 к. с 1 р., с 30—40 р. — 5 к. с 1 р. и т. д., и с излишка дохода сверх 100 р. на едока — 25 к. с 1 р.

Из сельскохозяйственного налога $66^2/_3\%$ от его поступлений отчисляется в местные средства.

Еще недавно единый сельскохозяйственный налог составлял основу нашего бюджета. В настоящее время, с развитием других доходных источников, он получил второстепенное значение. В бюджете на 1925—26 г., который был утвержден ЦИК'ом СССР, единый сельхозналог был исчислен в 235 милл. В бюджете 1926—27 г. он увеличен до 300 милл. Но надо помнить, что самый бюджет вырос с 2 876 милл. дохода до 4 039 милл. Можно ожидать, что в дальнейшем он вообще перейдет из государственных налогов в местные.

§ 2. Промысловый налог. Этот налог, действуя у нас до последнего времени на основании закона 18 января 1923 г. (СУ, 5—88), однако подвергался многочисленным изменениям и дополнениям к нему. В настоящее время действует Положение о промысловом налоге 24 сентября 1926 года (СЗ, 63—474). Он взимается, главным образом, с промышленности и торговли, а также с личных промысловых занятий и составляется из двух частей: из патентного и из уравнительного сборов. Патентный сбор берется вперед и оплачивается соответственно расписанию для промышленных и торговых предприятий, при чем эти предприятия попадают в различные разряды. Промышленные предприятия разделяются главным образом по признаку числа рабочих, которые в них заняты; торговые предприятия — по их характеру торговли. Так, промышленные предприятия с одним рабочим не относятся к первому разряду, от 1 до 4 — ко второму и т. д. Если в предприятии имеется механический двигатель или оно требует специального оборудования, позволяющего при малом числе рабочих рук извлекать большой доход, — оно приурочивается к более высокому разряду, чем тот, который соответствует числу рабочих. Так, для I и II разрядов наличие двигателя не имеет значения, но уже к III разряду отнесены предприятия с числом рабочих от 4 до 7 (без двигателя) и от 4 до 6 (с двигателем); к IV разряду — с числом рабочих от 7 до 13, а при двигателе — от 6 до 8 и т. п. Всего разрядов — 15. Для отдельных видов предприятий (мельниц, сахарных заводов) отнесение к тому или другому разряду определяется не числом рабочих, а их размером производства. Торговые предприятия распределяются по разрядам сообразно с тем, насколько данная торговля является крупной или мелкой, предполагает наличие значительного капитала, и насколько пред-

меты этой торговли имеют социальное значение, т.-е. являются ли они предметами широкого потребления или, наоборот, относятся к предметам роскоши. По новому Положению таких разрядов установлено шесть. Так, например, розничные торговые предприятия с числом работающих в них не более 4 отнесены к III разряду, с числом работающих от 5 до 8 к IV, от 9 до 15 к V, с числом рабочих более 15 — к VI. Полуоптовые торговые предприятия выбирают патент не ниже IV разряда, оптовые — не ниже V. Далее, патенты выбираются лицами, занятыми промыслом, и служащими в торговых и промышленных предприятиях. Здесь также существует деление на 5 разрядов.

Кроме этих общих патентов, установлены и некоторые дополнительные, которые, например, взимаются с торговли предметами роскоши.

Патентный сбор является отчасти авансом: прежде он вычитался из общей суммы уравнительного сбора, который взимается с оборота. По новому закону он зачитывается лишь в размере 50%. Как правило, обложение уравнительным сбором устанавливается в размере 1% для оптовой торговли, $1\frac{1}{2}$% для розничной и $1\frac{1}{4}$% для промышленности. Однако для отдельных отраслей эта норма может изменяться по соглашению ВСНХ, НКТорга и НКФ.

Промысловому налогу подлежат всякие предприятия, не только частные, но и кооперативные, а также и государственные, поскольку они переведены на хозяйственный расчет. Для кооперативных и государственных предприятий установлены некоторые преимущества по сравнению с частными, но самый принцип уплаты ими промыслового налога категорически принят всем новейшим законодательством. Если предприятие переведено на коммерческий расчет, — оно должно принести казне хотя бы те налоги, которые оно давало бы, если бы было в частных руках. От обложения промысловым налогом еще по декрету от 20 июня 1923 г. (СУ, 61—522) установлен был ряд из'ятий, главным образом для предприятий, которые не преследовали коммерческих целей и обслуживали общие потребности, например предприятия общественного благоустройства, водоснабжения, освещения, бесплатные столовые, элеваторы, холодильники, предприятия, преследующие культурно-просветительные цели, государственные, профессиональные, кооперативные и партийные издательства, общества Красного Креста и т. д. В новейшем законодательстве проводятся также большие льготы для ярмарок, которым придается большое значение в развитии внутренней торговли, а также и для деревенских ремесленников и кустарей (декрет ЦИК'а и СНК от 10 апреля 1925 г., СЗ, 25—168), и несколько в меньшей степени для ремесленников и кустарей городских (декрет 12 мая 1925 г., СЗ, 32—213) и для мелкой торговли в деревнях и городах и т. д. Эти льготы вытекали из покровительства кустарной промышленности и ремеслам, особенно в де-

ревне, принятого советской властью в связи с ее крестьянской политикой.

Промысловый налог сосредоточивается в крупных промышленных и торговых центрах. Однако имеется ряд организаций, у которых отдельные предприятия рассеяны по всему СССР. По новому закону такие государственные и кооперативные организации облагаются в централизованном порядке.

Взимание промыслового налога производится финансовой инспекцией, а самые размеры его определяются налоговыми комиссиями — районными и губернскими, в которых участвуют и представители плательщиков налогов.

По бюджету на 1924—25 г. промысловый налог был утвержден в размере 106 милл. рублей. По бюджету 1925—26 г. он исчислен в 210 милл. рублей. На 1926—27 г. он предполагается около 290 милл. рублей. Из него отчисляется в пользу местных средств 45%.

Таким образом, промысловый налог, связанный главным образом с промышленностью и торговлей, должен возрастать в своем значении по мере их развития, при чем, однако, возможно будет даже понижение отдельных его ставок. Не должно быть преувеличенного, непосильного обложения промышленности и торговли. Это не соответствует ни интересам народного хозяйства, ни даже интересам фиска.

§ 3. Подоходный налог. Этот налог был введен у нас уже в конце 1922 года, после чего он дважды пересматривался. Прежде он был не только подоходный, но и поимущественный, но, по закону 29 октября 1924 г. (СЗ, 20—190), налог с имущества уничтожен. Налог этот взимается с чистого дохода как отдельных лиц, так и предприятий. От него освобождаются лица, облагаемые единым сельхозналогом, т.-е. он не распространяется на массу деревенского населения, рабочих и служащих, получающих не более 75 руб. в месяц, военнослужащих, милиционеров, учащихся, инвалидов, состоящих на социальном обеспечении, женщин, содержащих себя и семью, в которую входят дети, не старше 14 лет. Самый подоходный налог имел двоякую форму. Известная категория плательщиков несла налог лишь по определенному окладу. Например, рабочие и служащие, которые получали от 75 до 100 р., платили 3 р. 60 к. за полугодие. Кроме этого окладного обложения, имелось обложение по совокупности полученных доходов по всем источникам. Этой второй форме налога подлежали рабочие и служащие, которые получали свыше 900 р. в полугодие. Государственные же и кооперативные предприятия уплачивали подоходный налог более умеренный, на основании особого закона.

Новое положение о подоходном налоге уничтожило основной налог и установило чисто прогрессивный. Ему не подлежат лица, доход от которых превышает определенный размер, различный для разных местностей и для разных категорий пла-

тельщиков (для служащих и рабочих 900—1 200 р.), для остальных — 500—800. Плательщики разбиваются на три основных группы: а) служащие по найму, б) занимающиеся личным трудом не по найму и в) лица нетрудовых профессий. При одинаковом доходе лица второй категории платят меньше, чем первой, а третьей — чем второй. Так, при доходе 1 800 рублей в год плательщик первой категории платит 18 р., второй категории — 32, третьей — 40. В этом отношении закон о подоходном налоге основан на классовом принципе. Особенно сильно обложены нетрудовые доходы, — здесь налог становится орудием перераспределения доходов. Частные общества и вообще юридические лица облагаются по ставкам, установленным для нетрудовых доходов.

Подоходный налог взимается именно с дохода, при чем под доходом понимается вся сумма получений плательщика, за вычетом необходимых производственных и торговых расходов. Поэтому долги, например, отсюда не вычитаются; не вычитаются и расходы на расширение предприятия. В обложении юридических лиц допущены известные преимущества как для государственных, так и для кооперативных предприятий.

Налог взимается по годичным окладам финансовой инспекцией, а самое исчисление размеров этого налога производится районными и губернскими комиссиями, в которых участвуют также плательщики подоходного налога.

Подоходный налог вообще в послевоенные годы в бюджетах иностранных государств приобрел гораздо большее значение, чем ему придавалось ранее, с точки зрения чисто финансовой. В бюджете на 1924—25 г. он исчислен в размере 100 милл., на 1925—26 г. — в размере 130 милл. Это — налог по преимуществу городской и в значительной мере падающей на те же слои населения, что и налог промысловый, хотя он захватывает более широкую массу плательщиков. Он как бы для городов соответствует единому сельхозналогу для сельских местностей.

Постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 18 июня 1926 г. (СЗ, 42—307) установлен был временный налог на сверхприбыль, который являлся дополнением к подоходному налогу для лиц и предприятий, если их доход в текущем полугодии превысил на определенную сумму облагаемый их доход в предшествующем полугодии.

Этот налог, который представляет довольно значительную техническую сложность, имел в виду использовать особо высокие прибыли, связанные с хозяйственной кон'юнктурой и обычно вовсе не являющиеся результатом деятельности предпринимателей, в интересах государственного бюджета. Он относится к разряду тех налогов, которые получили довольно широкое распространение и в иностранных государствах, особенно в годы войны и послевоенные, когда в результате таких исключительно благоприятных кон'юнктур создавались целые состояния.

§ 4. Гербовый сбор. Он действует сейчас на основании закона 17 августа 1923 г. (СУ, 94—932). Это — сбор с документов, который применяется в гражданском обороте. Он разделяется на простой, который берется в определенной ставке, и пропорциональный, который взимается в процентном отношении к сумме документа. Поэтому главным вопросом гербового сбора является отнесение документа к тем или другим разрядам. Гербовый сбор у нас существует простой, представляющий характер сбора за регистрацию, и пропорциональный, связанный с суммой сделки или акта. Размеры гербового сбора в общем возрастают соответственно со сложностью дела, или сделки, которое связано с облагаемыми этим сбором бумагами или документами. Принимается во внимание и социальное положение лица, пользующегося документами. От гербового сбора вообще освобождаются предприятия, не оплачивающие промыслового налога, а также документы по наиболее незначительным сделкам, — по делам государственным и общественным, по охране прав населения, связанным с воинской повинностью и судом, с культурно-просветительной деятельностью и т. д. Надзор за применением Устава о гербовом сборе осуществляется финансовой инспекцией, а взимают его отдельные должностные лица в каждом учреждении, где выдаются документы, им обложенные. По бюджету на 1924—25 г. гербовый сбор исчислен в размере 91 милл .р., на 1925—26 г. — 150 милл. р. Он прямо связан с развитием оборота.

§ 5. Налог с наследства и прочие прямые налоги и сборы. Остальные прямые налоги и сборы имеют второстепенное значение. Наиболее существенным из них является налог с наследства, который, однако, у нас был крайне ограничен, благодаря тому, что установлен был максимум наследства в 10 тысяч р. В настоящее время этот максимум отменен, и введен новый налог с наследства по закону 29 января 1926 г. (СЗ, 6—39).

§ 6. Косвенные налоги. К косвенным налогам относятся, главным образом, акцизы и таможенные пошлины. В первые годы новой экономической политики главное внимание было обращено на прямые налоги. Однако в последнее время роль косвенных налогов в бюджете все возрастает.

§ 7. Акцизы. В настоящее время в СССР обложены акцизом нижеследующие изделия: табачные и гильзовые изделия, сахар, соль, нефтяные продукты, виноградные вина, спирт, коньяк, наливки и настойки, пиво, квас, мед, фруктовые и минеральные воды, чай и кофе, прессованные дрожжи, восковые и озокеритовые свечи, спички, изделия текстильной промышленности и резиновые галоши. Некоторые предметы, ранее подлежавшие акцизу, были от него освобождены, ввиду ничтожных финансовых результатов, как суррогаты чая и кофе. С другой стороны, государство стремится уменьшить обложение предметов массового потребления и усилить обложение предметов комфорта

и роскоши. Так, было проведено снижение акциза на соль с 45 к. до 22,5 к. В настоящее время поставлен вопрос о его совершенной отмене. Повышение акцизов на высшие сорта товаров очень наглядно сказывается в акцизе на текстильные изделия. Такой характер акцизных ставок можно видеть и в постановлении ЦИК'а и СНК СССР о повышении некоторых ставок акцизов, 25 марта 1926 г. (СЗ, 21—137). В общем, ставки акциза являются одинаковыми для всего СССР, но из этого правила допускаются исключения: так, был установлен пониженный акциз на соль для Туркестана, в Закавказьи действует пониженный акциз на вино и виноградный спирт, и т. д.

При установлении акциза, с одной стороны, принимаются в соображение интересы фиска, т.-е. наибольшее получение этого акциза, с другой — интересы самого производства. Отсюда и разнообразие техники обложения. Так, из табачных изделий первоначально были обложены табак и папиросы, а затем обложение было перенесено на более ранние стадии производства, т.-е. акциз стал браться с листового табака. Табачный, спичечный и пивной акциз взимается путем обандероливания, но такой метод нельзя было применить к сахарному акцизу, и здесь был установлен более сложный порядок наблюдения за производством сахарных заводов. Точно так же акциз с нефтяных продуктов взимается уже при выпуске этих продуктов с завода или со склада. Здесь, несомненно, есть значительная трудность, чтобы предупредить выпуск безакцизных товаров и вместе с тем не внести излишних вредных стеснений в производство и торговлю.

Акцизы, даже тогда, когда они установлены не чрезмерно высоко, несомненно, могут неприятно отражаться на производстве, особенно когда это производство переживает какие-либо затруднения. Так, в связи с допущением спиртных изделий в 40 градусов, создалось весьма тяжелое положение для виноделъческих районов, и постановлением ЦИК'а и СНК ССР от 13 августа 1925 г. пришлось значительно понизить акциз на виноградные вина. В целях поощрения чайного производства в Закавказьи с него был совершенно снят акциз. Акциз нефтяной у нас взимается лишь с нефтяных продуктов: керосина, бензина, столярных и смазочных масел, но не с природной сырой нефти. Размеры этого акциза, который занимает вообще весьма важное место среди акцизных доходных источников, ограничиваются необходимостью содействовать нефтяному экспорту. Акциз на соль, которая идет для нужд рыбной и химической промышленности, и ранее пониженный, в настоящее время совсем не взимается.

Взимание акцизов у нас производится через особые органы Наркомфина. Технические трудности этого взимания весьма различны в разных отраслях; но даже акциз с текстильных изделий, который благодаря их крайнему разнообразию и малому

опыту его взимания в других государствах вызывал особые сомнения, в настоящее время достаточно упрочился.

Вообще же, несмотря на освобождение отдельных предметов от акциза и понижение его по общим народно-хозяйственным мотивам, доходы от него постоянно растут, и по бюджету 1924—25 г. они утверждены в сумме 468 милл., а по бюджету 1925—26 г. — почти 987 милл., т.-е. превосходят все поступления по прямым налогам.

Таможенные пошлины. Эти пошлины имеют значение, конечно, не только фискальное. Они связаны с защитой производства. Ответственные руководители советской власти неоднократно указывали, что в СССР в настоящих условиях неизбежен режим известного протекционизма: открыть двери иностранному ввозу и иностранной конкуренции — значит подорвать нашу промышленность, и без того находящуюся в трудном положении, а вместе с тем нанести удар социальному развитию СССР. С другой стороны, не менее важные интересы крестьянской массы могут требовать известных отступлений от этого покровительства (например, постановление СНК СССР от 2 декабря 1924 г. о беспошлинном ввозе частей сельскохозяйственных машин до 1 января 1926 г.). В настоящее время у нас действуют таможенные тарифы по европейской границе, утвержденные СНК СССР 8 января 1924 г., и особый тариф для товаров, привозимых и вывозимых по сухопутной границе с азиатскими странами, утвержденный СНК СССР 17 января 1924 г. Наконец, особый тариф имеется для товаров, привозимых через Мурман. Целям развития экспорта служит возврат таможенных пошлин и акцизов при вывозе товаров за границу. Таможенные доходы взимаются органами Наркомторга, различными таможенными учреждениями. Деятельность этих учреждений — таможенная охрана границы и борьба с контрабандой, которая представляет одно из главных препятствий к увеличению таможенного дохода, — определяется таможенным уставом, принципиально принятым на II сессии ЦИК'а СССР 2-го созыва и окончательно введенным постановлением ЦИК'а СССР от 12 декабря 1924 г. (СЗ, 1925, 5—53). По бюджету 1924—25 г. таможенные доходы исчислены в размере 94½ милл. р., на 1925—26 г. — в размере 140 милл. р.

§ 8. Неналоговые доходы. Эти доходы чрезвычайно разнообразны по своей природе, и аппараты извлечения их очень различны в смысле своего технического совершенства. В общем они уступают аппаратам взимания налогов, которые начали действовать раньше и которые часто имеют дело с более простыми задачами. Кроме того, в области неналоговых доходов еще не закончено точное распределение соответственных имуществ между Союзом и союзными республиками. Во всяком случае, все эти доходы, которые гораздо дольше, чем налоги, допускали натуральную форму взимания, обращены всецело в чисто денежные источники. Земельные имущества являются обычно доходными источ-

никами республик, поскольку самая земля, согласно Земельному Кодексу, принадлежит отдельным республикам, что не исключает, конечно, права Союза регулировать земельные отношения. К этим земельным имуществам относятся, прежде всего, совхозы, которые, однако, долгое время являлись предметом не дохода, а расхода. За отдельными исключениями, для большинства совхозов, связанных с заводами сахарными, спиртовыми и пр., наиболее выгодной формой эксплоатации является сдача в аренду.

К земельным доходам относится также и доход от ренты с земель городских и предоставленных транспорту: рента с земель сельскохозяйственного значения взимается в составе единого сельхозналога. Положение о взимании ренты было принято III сессией ЦИК'а СССР 1-го созыва 12 ноября 1923 г. (СУ, 115—1055). Она близко подходит к арендной плате, но в то же время ей присущи черты, сближающие ее с земельным налогом. Рента установлена в двух видах: основная взимается в пользу Союза республик и устанавливается по городам и уездам применительно к размерам чистой и средней доходности прилегающих к городу и желдороге сельскохозяйственных земель. Рента дополнительная идет в доход мест, а от земель, предоставленных транспорту, — Наркомпути. Она определяется по гораздо более сложным признакам, при чем принимаются в соображение и доходность в данном участке города с единицы земли, и средний размер арендной платы, и назначение, которое имеет этот участок: занят ли он жилым помещением или промышленным или торговым предприятием. Дополнительная рента представляет гораздо более доходный источник, чем основная. От рентного обложения освобождены участки земли под государственными и культурно-просветительными учреждениями, участки, служащие для общественного пользования, как сады, площади и пустующие земли. Размеры рентного обложения устанавливаются в пределах общих норм, установленных союзным законодательством, оценочными комиссиями и местными органами, но рента с участков земли под государственными предприятиями устанавливается СТО или Экосо. Этот порядок имеет в виду предохранить предприятия от чрезмерного обложения. В общем, это обложение является чрезвычайно сложным, требующим большой технической работы, крупных накладных расходов, а результаты его, по крайней мере в смысле основной ренты, весьма незначительны: в бюджете на 1924—25 г. этот доход исчислен в размере 8½ милл. р., на 1925—26 г. даже меньше — около 8 300 тыс. р. В настоящее время Наркомфин внес проект, значительно упрощающий рентное обложение.

Лесной доход является чрезвычайно важным источником для отдельных республик, особенно для РССР и отчасти БССР (на 1925—26 г. в бюджете РСФСР этот доход предполагается в размере более 100 милл.). Здесь вообще замечается очень большой его рост: в 1922—23 г. этот доход составил по РСФСР около

11 милл. руб., оказавшись в три раза меньше сметных предположений, а самые эти предположения составляли только $^1/_6$ часть довоенных лесных доходов. Между тем по бюджету на 1924—25 г. лесной доход определен уже в $97^1/_2$ милл. р., на 1925—26 г. он исчислен в $140^1/_2$ милл. р. На этот доход теперь обращено особое внимание и центральных и местных органов. Так, III с'езд советов СССР поручил Совнаркому СССР и совнаркомам союзных республик принять все меры к улучшению лесного хозяйства и обеспечению полного и своевременного поступления доходов от эксплоатации леса. Главным источником лесного дохода является плата за продажу леса на корню (попенная плата). Недовыручка этого дохода отчасти об'ясняется большой задолженностью жел. дорог за древесное топливо,— задолженностью, которая должна погашаться вместе с улучшением финансового положения этих дорог.

Весьма недостаточными в настоящее время являются также поступления от рыбных промыслов, принадлежащих союзным республикам: эти промысла в Белом и Каспийском морях и на тихоокеанском побережьи являются исключительными по своим богатствам. Основы ведения этого хозяйства даны в постановлении ЦИК'а и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. (СЗ, 25—214). Доходы от горной промышленности являлись общесоюзными, поскольку самое Положение о недрах от 12 июля 1923 г. (СУ, 54—532) обозначает недра как общесоюзное достояние. Однако имеются и недра союзных республик, и, кроме того, доходы от недр общесоюзного значения переданы республикам при установлении бюджета на 1925—26 г. Месторождения, эксплоатируемые не-государственными учреждениями и частными лицами, уплачивают арендную плату и, кроме того, в некоторых случаях и долевое отчисление. Горный доход также гораздо менее значителен, чем он мог бы быть, и утвержден по бюджету на 1924—25 г. всего в размере 8 милл. р., на 1925—26 г. — в 23 милл.

Государственная промышленность долго являлась источником расхода, а не дохода. Даже предприятия, переведенные на хозяйственный расчет, часто задерживали поступление налогов. Постановлением СТО от 11 июня 1924 г. предложено было государственным предприятиям вносить в доход казны не менее 70% чистой прибыли. Это оказалось возможным, в связи с несомненным восстановлением промышленности. То же самое касается и торговых предприятий СССР (в области внутренней торговли и в области осуществления монополии внешней торговли). Общая сумма доходов от государственной промышленности и торговли показана по бюджету 1924—25 г. в 93 милл. р., 1925—26 г. — 165 милл. Сюда не входят, конечно, получаемые с их налоги. Далее, идут доходы от кредитных операций: с одной стороны, доходы банков по бюджету 1924—25 г. — 20 милл. р., а по бюджету 1925—26 г. — 65 милл., а с другой — от кредитных операций и различного рода займов, которые исчислены на 1924—25 г.

в 113½ милл. р., а на 1925—26 г. — в 120 милл. Эти доходы точно также являются совершенно новыми, и они теснейшим образом связаны с успехом денежной реформы.

Близко сюда подходят и доходы, которые получает государство от участия в смешанных обществах. И от них отчисляется в доход казны известный процент чистой прибыли, из дивиденда, который получают госорганы от участия в этих обществах. Концессионные доходы носят особый характер, поскольку самые концессии предполагают из'ятие из общеустановленного порядка и некоторое привилегированное положение этих предприятий.

Наконец, следует упомянуть о реализации государственных фондов — всяких запасов имущества, накопившегося у разных ведомств и им уже ненужного. Сюда же может быть отнесено и приведенное в негодность оборудование фабрик и заводов. В настоящее время уже выработано положение о праве государственных предприятий подобное оборудование отчуждать, при чем хотя бы часть полученного от них дохода должна итти в фонд восстановления промышленности.

Доходы от транспорта и связи также появились лишь недавно. До последнего времени эти отрасли были источником расхода, и государство давало им дотацию на покрытие их расходов, на которое их доходов было недостаточно. Однако еще по бюджету 1924—25 г. их доходы и расходы предположены были балансирующимися: 902 милл. дает транспорт — и столько же поглощает Наркомпуть, 91,5 милл. дает почта и телеграф — и столько же расходуется на Наркомпочтель. На 1925—26 г. доход от транспорта исчислен в 1 345 милл. р., при расходах НКПС в 1 329 милл., и доход от связи почти в 154 милл. р., при расходах по Наркомпочтелю в 140 милл.

Из предыдущего видно, как разнообразны неналоговые доходы, и в каком различном состоянии они находятся. Важно то, что в еще большей степени, чем налоги, они связаны с общим развитием производительных сил. И если налоги у нас являются преимущественно союзными, то налоговые доходы в большей степени относятся к республиканским. Рост этих доходов, полученный. конечно, не путем хищнической эксплоатации отдельных отраслей народного богатства, является одной из самых важных финансово-экономических задач настоящего времени.

§ 9. Общие правила взимания государственных доходов. Эти правила были установлены еще декретом ЦИК'а и СНК от 17 июля 1922 г., а 20 октября 1925 г. было принято ЦИК'ом ССР новое положение об взимании налогов и сборов (СЗ, 40—518). С одной стороны, здесь обеспечены интересы фиска применением бесспорного порядка взыскания без обращения в суд. Кроме того, требования по налогам имеют преимущества даже перед претензиями залогодержателей и уступают место лишь задолженности по заработной плате, социальному страхованию и алиментам. Неуплата налогов влечет за собой пеню, которая накапливается на

недоимщике. Сверх того, если эта неуплата имеет злостный характер, она составляет уголовное преступление, как и сокрытие предметов обложения.

С другой стороны, законодательство предоставляет известные гарантии для плательщика налога. Не все предметы, ему принадлежащие, могут быть проданы с торгов, вследствие неуплаты налога. Не может быть продана необходимая одежда, продовольствие для семьи, топливо, необходимое для помещения и для варки пищи, орудия производства, корова, лошадь, семена, неснятый урожай. Не могут быть также проданы при взыскании налоговой недоимки с предприятий известное минимальное количество сырья и топлива. Плательщики налога могут возбуждать ходатайство о предоставлении рассрочки платежа налога или о совершенном его сложении по тем или иным причинам, например вследствие стихийных бедствий. Различные органы Наркомфина, губернские и областные, и наркомфины союзных республик и НКФ СССР могут производить эту рассрочку и сложение налогов, при чем вышестоящее учреждение может это сделать в большем размере, чем нижестоящее. При этом различается порядок рассрочек и скидок для прямых налогов и для косвенных.

IV. ДЕНЬГИ И КРЕДИТ.

В современных условиях, не только наших, но и иностранных, при неустойчивости валюты и вытекающих отсюда финансово-экономических осложнениях, денежное обращение в области финансового законодательства и финансовой политики занимает гораздо большее место, чем прежде. В настоящее время это денежное законодательство ССР значительно упрощено переходом к твердой валюте. С другой стороны, оно соприкасается с законодательством об обращении иностранной валюты и с организацией государственного кредита и кредитных операций.

§ 1. Денежное обращение. В настоящее время мы имеем в обращении троякого рода основные платежные средства: 1) банковые билеты, выпускаемые Госбанком, 2) государственные казначейские билеты, 3) серебряную и медную монету. Обращение банкнот было урегулировано еще законами 25 июля, 11 и 26 октября 1922 г. (СУ, 46—578, 64—827, 66—866). Банковые билеты выпускали достоинством в 1, 3, 5, 10, 25 и 50 червонцев, а каждый червонец равнялся 10 р. прежней российской золотой валюты. Эти банковые билеты должны были иметь полное обеспечение: в четверть их суммы — драгоценными металлами и устойчивой иностранной валютой, в остальной части — товарами, которые легко могут быть проданы, краткосрочными векселями и иными обязательствами, под которые также легко получить деньги. Сведения о выпущенных билетах должны были периодически публиковаться Государственным банком.

Предполагается, что в дальнейшем эти банковые билеты подлежат размену на золото, т.-е. на реальные золотые червонцы, выпуск которых определяется декретом СНК 26 октября 1922 г.: они должны содержать золота столько, сколько раньше его было в 10-рублевой монете (1 зол. 78,24 доли).

Самый срок начала размена в декрете 11 октября 1922 г. не предусмотрен и должен определяться особым правительственным актом. Первоначально банкноты носили характер ценных бумаг, а потом превратились в денежные знаки: их принимали по курсу в уплату налогов и сборов, и ими могли оплачивать ассигновки. Червонцы все время сохраняли в общем такую же ценность, как золотые деньги других государств, и если их покупная способность падала, то это вытекало из роста товарных цен, приводившего к известному обесценению и золото.

Казначейские билеты установлены декретом ЦИК'а и СНК СССР от 5 февраля 1924 г. (СУ, 32—288) и являются новыми деньгами в твердом золотом исчислении (5, 3 и 1 р. золотом). Обмен червонцев на казначейские билеты происходит без каких-либо курсовых разниц. Выпуск казначейских билетов ограничивается правилом, по которому их сумма не должна превышать половины суммы выпущенных червонцев.

Выпуск и чеканка серебряной и медной монеты установлены декретом ЦИК'а и СНК СССР от 22 февраля 1924 г. (СУ, 34—325), при чем сохранены старые образцы серебряных и медных денег в смысле удержания количества чистого меди и серебра, и изменен только внешний вид. Серебряная монета выпускается в 1 р., 50, 20, 15 и 10 к., медная — в 5, 3, 2, 1 к. и $^1/_2$ копейки.

Серебро и медь приравниваются к золотому исчислению в том смысле, что 1 р. серебряной или медной монеты приравнивается к 1 р. в казначейских билетах, или к $^1/_{10}$ червонца.

В общем можно сказать, что в настоящее время у нас установлена единая денежная система и нет по существу различия между исчислением в червонных и золотых рублях. Самая эмиссия государственных билетов, а также серебряных и медных монет поставлена в зависимость от эмиссии червонца.

Вместе с тем признано постановлением сессии ЦИК'а СССР от 29 октября 1924 г. (СЗ, 20—191), что в дальнейшем казначейская эмиссия бумажных денег не должна являться каким-либо источником для покрытия бюджетного дефицита.

§ 2. Валютные операции. Колебания денежного рынка и неустойчивость туземных денег во многих странах после войны чрезвычайно усилили обращение иностранной валюты. В Германии в период наибольшего падения марки подлинной валютой сделался американский доллар. То же самое было и у нас при падающем денежном знаке. Появление червонца лишь ослабило потребность в иностранной валюте как средстве предохранить деньги от обесценения, но не устранило ее. Сверх того, иностранная валюта необходима для внешней торговли, пока совет-

ские деньги не получили обращения за границей. В этом смысле законодательство о валютных операциях тесно примыкало к законодательству о денежном обращении. Обычно под валютой понималась не только иностранная валюта, но и золото в монетах и слитках, которые также могли считаться средством международного обращения.

Наше законодательство принимало меры против вытеснения советских денег иностранной валютой, что приводило бы к окончательному их обесценению. По Гражданскому Кодексу, Государственному банку предоставлялось принимать на вклады и текущие счета золото и серебро в монетах и слитках и иностранную валюту, с возвратом тем же металлом или валютой; но проценты выплачивались в дензнаках. Новая экономическая политика заставила предоставить некоторую, ограниченную возможность валютных операций. Основой законодательства о валюте являлся декрет 15 февраля 1923 г. о валютных операциях (СУ, 15—189). Он подтверждает свободу совершения сделок, покупки и продажи золота и серебра в слитках, иностранной валюты, а равно чеков и векселей, выписанных в иностранной валюте. Но в то же время государственные и кооперативные предприятия не могли производить и принимать платежи в иностранной валюте, а также чеками и векселями, выписанными в этой валюте. Это допускается лишь по сделкам с предприятиями заграничными. Безусловно не допускался прием старой российской золотой монеты, как и платежи в ней. Покупка и продажа валюты допускалась лишь на особых фондовых биржах или фондовых отделах товарных бирж или через организации, которые по самому уставу могли совершать валютные операции. Вообще валютные операции государственных и кооперативных учреждений могли совершаться лишь с разрешения Особого валютного совещания при НКФ. Принимались особые меры против вывоза валюты и драгоценных металлов за границу. Устанавливался максимум, который может быть вывезен на одного человека. Законодательство о валютных операциях, несомненно, стремилось в возможно большей степени оставить в руках государства распоряжение валютой. С переходом к твердым деньгам оказалось возможным смягчить эти валютные ограничения. Постановлением Президиума ЦИК'а СССР от 17 июля 1925 г. (СЗ, 45—330) допущено свободное совершение сделок со всякого рода фондовыми ценностями как на бирже, так и вне ее, но для валютных операций государственные и кооперативные организации (а по закону 11 июня 1926 г. и частные, если они обязаны публичной отчетностью) должны все же иметь разрешение Особого валютного совещания.

Фондовые операции у нас получили известное распространение уже по декрету 20 октября 1922 г., который разрешал учреждать особые фондовые биржи или фондовые отделы при товарных биржах. Здесь, кроме торговли иностранной валютой, чеками на нее, благородными металлами в слитках, допускалось

обращение государственных ценных бумаг и паев товариществ и обществ. Об иностранных бумагах в этих законах не говорится, и они, очевидно, могут быть допущены к обращению лишь с особого разрешения правительства.

§ 3. Государственные займы. Новая экономическая политика, имеющая своим последствием принципиальное восстановление денежного хозяйства, вызвала к жизни и различного рода внутренние займы, необходимые, чтобы предоставить в руки правительства суммы, которые оно не могло бы получить в бюджетном порядке. Некоторые из этих займов еще отражали пережитки натурального обращения на рынке. Таковы были хлебные займы, 1-й и 2-й, установленные постановлением ВЦИК'а от 20 мая 1922 г. и постановлением ВЦИК'а и СНК от 21 марта 1923 г. Платежи по этим займам производились хлебом. Главный мотив покупки этих займов заключался в том, что их облигации принимались в уплату продовольственного налога и единого сельхозналога, когда еще последний не являлся чисто денежным. Аналогичный хлебному займу, постановлением ЦИК'а и СНК от 15 ноября 1923 г., был выпущен сахарный заем. Далее были выпущены выигрышные займы, установленные декретами 31 октября 1922 г., 16 апреля 1923 г., и 8-процентный выигрышный заем, установленный постановлением 15 февраля 1924 г. Особенностью этих займов являлось то, что их облигации размещались принудительно: ими выплачивалась известная часть содержания рабочих и служащих, ими же уплачивалась часть вознаграждения за подряды и поставки. Последующими постановлениями эта обязательность была отменена. Облигации 8-процентного выигрышного золотого займа 1924 г., установленного ЦИК'ом и СНК СССР 15 февраля 1924 г., были обязательно размещаемы лишь по государственным предприятиям, которые должны были помещать в эти займы известную часть своего резервного капитала. Выпущен был также крестьянский выигрышный заем постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 19 марта 1924 г.; здесь выигрышем служили наиболее ходкие в крестьянском хозяйстве предметы. В 1925 г. был выпущен государственный краткосрочный 5-процентный внутренний заем в 10 миллионов, под наименованием «Государственный внутренний заем хозяйственного восстановления», при чем погашение облигаций займа должно было производиться с 1 апреля 1926 г. путем выплаты держателям облигаций их нарицательной цены (СЗ, 13—100). Этот заем уже не подлежал никакому размещению в обязательном порядке. Другой своеобразный заем был выпущен постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 11 августа 1925 г. (СЗ, 53—398). Этот заем выпускался на 300 милл. из 10%, по облигациям, которые покупались по нарицательной цене. Он должен содействовать восстановлению основных капиталов в государственных предприятиях, — капиталов, незначительность которых является чрезвычайным экономическим тормозом. Постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 4 июня

1926 г. утвержден второй 8-процентный заем на 100 милл. р. до 1 марта 1923 г. (СЗ, 39—286).

По займам можно видеть, как изменяются условия их выпуска, в соответствии с укреплением государственного кредита. Основные положения финансовой политики в этой области были приняты на III с'езде советов СССР в резолюции по докладу НКФ.

§ 4. Кредитные учреждения и организации. Со времени перехода к новой экономической политике и с образованием предприятий, которые действуют на хозяйственном расчете, одним из основных вопросов нашей финансовой политики становится вопрос об организации кредита. Первым крупнейшим шагом здесь было учреждение Государственного банка, положение о котором было принято 10 октября 1921 г. Как организация, Государственный банк, непосредственно подчиняясь Народному комиссару финансов, в то же время сам действует на началах хозяйственного расчета: он не состоит на государственном бюджете. Основной целью его является не получение прибыли: он лишь не должен требовать от бюджета новых средств, кроме тех, которые ему отпущены. Целью его является содействие путем кредита и прочими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и торговли и восстановлению правильного денежного обращения. Декрет ЦИК'а и СНК СССР от 16 октября 1925 г. о единстве кассы об'единил кассы Госбанка и НКФ. В ближайшее время должно через законодательные органы пройти новое положение о Государственном банке, которое, помимо его кредитных функций, определяет его роль как эмиссионного учреждения, в значительной степени регулирующего все денежное обращение.

Таким образом, вначале предполагалось, что Госбанк со всеми его отделениями, рассеянными на территории СССР, будет кредитовать основные отрасли народного хозяйства. Однако такая задача оказалась непосильной для отдельного, хотя бы и столь мощного, учреждения, ввиду того, что запрос на кредит в чрезвычайной степени возрос. И вот с развитием у нас банковского дела получается и некоторая специализация кредитного учреждения: вслед за Госбанком образуется Промышленный и впоследствии Торгово-промышленный банк, принявший форму акционерного общества, затем создается Центральный сельскохозяйственный банк, также в форме акционерного общества, учредителем коего является Наркомфин СССР и наркомземы союзных республик и Всероссийский союз сельскохозяйственной кооперации. Так как сельскохозяйственный кредит требует гораздо больше децентрализации, чем промышленный, и так как самая забота о развитии сельского хозяйства у нас прежде всего относится к компетенции не Союза, а союзных республик, то рядом с этим центральным банком, который является по преимуществу финансирующим и согласующим центром, являются сельскохозяйственные банки союзных республик. ЦСХ банк через эти банки, через общество сельскохозяйственного кредита и низовую сельскохозяйственную

и кредитную кооперацию об'единяет целую систему сельскохозяйственного кредита вообще (СУ, 1924 г., отдел 2, 11—31). Известное сходство с сельскохозяйственным кредитом представляет коммунальный кредит, также возглавляемый Центральным коммунальным банком, с участием в нем — их капиталами — Наркомфина СССР, Наркомтруда СССР и наркомвнуделов союзных республик (СЗ, 1925 г., отдел 2, 6—9). Главная его задача — содействовать путем кредитования жилищному строительству, которое при существующем кризисе является одним из самых важных условий улучшения нашего хозяйства и культурного положения. Однако у Центрального коммунального банка нет системы учреждений местного коммунального кредита, развитой хотя бы в той же степени, как система кредита сельского хозяйства. Имеются лишь в отдельных городах более или менее крупные кредитные учреждения — городские банки, финансирующие, между прочим, жилищное строительство.

Можно также назвать некоторые другие банки, указывающие на этот процесс специализации кредитного дела, — Банк для внешней торговли, Электробанк, Всекобанк, который кредитует кооперацию, и т. д. Несомненно, банковское дело у нас развивается, но оно не может быть оторвано от общего плана развития кредитных учреждений вообще. Необходимы не только мощные кредитные центры, но и доведение этого кредита до широких слоев населения, до возможного приближения этого кредита к населению. В общем, постепенно наша кредитная политика усваивает взгляд, что если известная операция доступна более мелким кредитным учреждениям, она должна ими выполняться; более крупные же учреждения должны делать то, что недоступно этим мелким.

Отсюда — то первостепенное значение, которое приобретает низовая кредитная кооперация, очень тесно связанная с сельскохозяйственной, ибо деревенский кредит в большинстве случаев сельскохозяйственный, но важный и для мелкой кустарной промышленности. Закон о кредитных кооперациях 24 января 1922 г. весьма устарел, и в настоящее время находится на рассмотрении законодательных учреждений проект, предусматривающий деятельность этой низовой кооперации и связь ее с вышестоящими кредитными учреждениями и с Наркомфином.

Это развитие кредитного учреждения сказалось и на нашем гражданско-правовом законодательстве, в частности на 101 ст. нашего Гражданского Кодекса, который устанавливал порядок удовлетворения претензий из заложенного имущества. Первоначально интересы банка и кредитного учреждения здесь были недостаточно обеспечены, и поэтому приходилось в уставах отдельных банков давать им отдельные преимущества. Теперь же имеется союзный закон, который устанавливает порядок удовлетворения этих претензий и вводит соответственные изменения в гражданский кодекс союзных республик.

Нет никакого сомнения, что в области нашего финансового законодательства все большее место будет занимать законодательство, касающееся деятельности кредитных учреждений, и влияние этих учреждений на весь ход хозяйственной жизни будет возрастать. Хозяйственные предприятия вообще не могут финансироваться в бюджетном порядке, и все больше является запрос на финансирование в порядке банкового кредитования. Можно указать, например, что финансирование сельского хозяйства через Центральный Сельхозбанк и через всю систему сельскохозяйственного кредита становится основным источником для этой отрасли народного хозяйства вообще. В сравнении с суммами, получаемыми по этому кредиту, те, по необходимости весьма ограниченные ассигнования, которые проводятся по сметам Наркомзема на нужды сельского хозяйства, и такие же расходы, производимые из местного бюджета, отступают на задний план. Такие задачи, как снабжение лошадьми, сельскохозяйственными орудиями и т. д., в широких размерах могут быть разрешаемы лишь этим кредитом. То же самое следует сказать и относительно коммунального кредита. Нечего и думать удовлетворить наши потребности жилищного строительства за счет государственного или местного бюджета.

Этот рост значения банкового финансирования не является особенностью лишь СССР, мы его находим и в западно-европейских государствах.

Исключительное бюджетное финансирование вообще не соответствует эпохе, когда само государство активно выступает в области народного хозяйства, когда создаются мощные государственные предприятия и т. д. Несомненно, что развитие банкового финансирования не может не отразиться и на нормах бюджетного права.

V. МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

Эта область финансового законодательства в настоящее время является в наибольшей степени об'единенной и систематизированной Положением от 25 апреля 1926 г., которое действует с 1 октября 1926 г.

Основной частью этого Положения является список расходов, отнесенных на местные средства, и доходов, предназначенных на покрытие их. С 1921 г. целый ряд отраслей государственной жизни, ранее финансируемых по бюджету, был передан местам, часто без достаточного подкрепления финансовых ресурсов этих последних. Поэтому сейчас установлено правило, что если какие-нибудь расходы вновь передаются местам, то это может произойти не раньше начала следующего бюджетного периода и не раньше 4 месяцев после опубликования соответственного закона. То же самое касается и уменьшения местных доходов: если какой-нибудь доходный источник

изымается от мест, то такое из'ятие должно произойти лишь с начала нового бюджетного года и во всяком случае не ранее 3 месяцев после опубликования соответственного закона. Эти правила дают известную гарантию местам, что их бюджеты в средине года не будут подорваны неожиданным увеличением расходов или уменьшением доходов.

§ 1. Местные расходы. Нельзя сказать, чтобы на местные средства у нас относились только расходы чисто местного характера, например соответствующие расходам прежних земств и городов. Круг местных расходов стал теперь гораздо шире. Сюда относится прежде всего содержание местных советских учреждений, начиная от областных и губернских исполкомов и с'ездов советов. Только некоторые отделы исполкомов: финансовый, раб.-кр. инспекция и, временно, губземуправления, оставлены на госбюджете. На местные средства передано также содержание милиции, народных судов и мест лишения свободы, за исключением мест, имеющих общегосударственное значение. На места возложены, далее, отвод или наем помещения для Красной армии, флота и войск ОГПУ, мелкий ремонт этих помещений и обеспечение войсковых частей коммунальными услугами. Согласно новому положению 25 апреля 1926 г., эти расходы возмещаются местами. По коммунальному хозяйству отнесено строительство и содержание коммунальных зданий и коммунальных предприятий, расходы по местному благоустройству и дорожные сооружения. Весьма обширен круг расходов по народному образованию: сюда относится содержание школ I и II ступени и всякого рода культурно-просветительные учреждения, если последние не имеют общегосударственного значения или не являются показательными. По народному здравоохранению на места отнесено содержание лечебных заведений, входящих в общую лечебную сеть, курортов, санитарных мероприятий и т. д. По социальному обеспечению — расходы по содержанию инвалидных учреждений (кроме образцовых), субсидирование инвалидных об'единений местного значения и крестьянских комитетов взаимопомощи. По новому Положению 25% расходов по пенсиям инвалидам войны принимает на себя центр. По сельскому хозяйству — расходы по землеустройству местного значения, по содержанию опытных и опытно-показательных станций, различного рода мелиорационным работам, по содержанию сельскохозяйственных мастерских, агрономической и ветеринарной сети. По этим отраслям —народному образованию, народному здравоохранению, социальному обеспечению и земледелию — главная масса расходов теперь, несомненно, перенесена на места. На государственном бюджете остались отдельные учреждения, которые имеют значение для государства в его целом или, по крайней мере, для обширных его областей, и учреждения показательные, которые открываются для того, чтобы поднять местную инициативу. Далее, идут расходы

по местному транспорту, по найму помещения для организаций труда и по содержанию всякого рода местных промышленных и торговых, сельскохозяйственных и транспортных предприятий.

Если эти расходы переданы местам, это не значит, чтобы центр ими не интересовался. Известная степень удовлетворения местных нужд необходима даже для осуществления задач, которые выполняются центральными государственными учреждениями. Поэтому в общегосударственном порядке устанавливается сеть больниц, земледельческих пунктов и т. д., которые являются основой для деятельности в этом направлении мест. Во всяком случае, такая связь обязывает места к производству известных расходов.

§ 2. Местные доходы. Это обязательство было бы достаточно фиктивным, если бы ему не соответствовало наличие у мест действительных средств. В этом отношении новое Положение делает более значительный шаг вперед в пользу местного бюджета, чем в области расходов. Местные доходные источники, как и государственные, можно разделить на неналоговые и налоговые. Из первых местам идут доходы от промышленных, торговых, транспортных, сельскохозяйственных местных предприятий, от местных лесных разработок, от земельных имуществ и всякого рода местных доходных статей, например, рыбных ловель и т. д., и, наконец, от ренты, поскольку последняя не может быть отнесена к налогам, а приближается к арендной плате за землю.

Кроме указанных местных источников, местам предоставляются отчисления от государственных налогов и неналоговых доходов. Сюда относятся отчисления от единого сельхозналога, от промыслового налога, от наследственных пошлин, от государственных доходов, лесных, земельных, торфяных, рыбных, от прибылей госстраха и от сумм, получающихся при реализации государственных фондов.

Далее, местам предоставляется устанавливать некоторые надбавки к государственным налогам и сборам: к государственному промысловому налогу, взимаемому с ресторанов, пивных и с предприятий, производящих предметы роскоши и торгующих ими, к патентам на право продажи питей и табачных изделий, к государственному подоходному налогу, охотничьему сбору, судебной пошлине и нотариальной таксе. Важнейшими источниками здесь являются отчисления: от единого сельхозналога ранее в размере 41½%, а по новому закону — 66⅔%. При этом по крайней мере 40% налога, собираемого по волости, поступает в ее бюджет; 16⅔% поступлений по каждой губернии — в губернский фонд для распределения между более нуждающимися волостями, а 10% налога, собираемого по каждой союзной республике,—в фонд для распределения между более нуждающимися в смысле местных доходов губерниями. От промыслового налога отчисление — в размере прежде 30%, теперь 40%. Надбавка в 100%

к промысловому налогу и надбавка к подоходному налогу в размере 25%, а для некоторых местностей, по постановлению союзных республик, — до 50. Новый закон далее устанавливает четыре местных налога: со строений, с грузов, привозимых и вывозимых по железным дорогам и водным путям, со сделок на бирже и с золотопромышленных предприятий. Остальные налоги могут устанавливать союзные республики при условии, что эти налоги не берутся с предметов, уже обложенных государственными налогами и сборами. К важнейшим из таких налогов, установленных в порядке законодательства республик, относятся налоги с садов и огородов, с транспортных средств, с древесины, отпускаемой из лесных дач, со скота в городах, с зрелищ и увеселений, сделок и т. п.

§ 3. Дотации и субвенции. Установленные законом источники для покрытия местных расходов, однако, далеко не всегда являются достаточными, и места не могли бы сводить концов с концами, если бы им не приходило на помощь государство своими средствами. Первоначально, по Положению 12 ноября 1923 г., эта помощь обычно давалась в форме дотации, т.-е. не связана была с каким-нибудь обязательным употреблением ее на определенную цель. Конечно, и тогда дотация давалась лишь после тщательного рассмотрения местного бюджета, но все же контроль государства здесь был сравнительно ограничен. Положение от 29 октября 1924 г. заменило эти дотации субвенциями. Под последними понимается дополнительное ассигнование в определенном размере к средствам, отпускаемым местным органам. Эти средства даются из особого фонда, который разделяется между союзными республиками. Главное отличие субвенции от дотации заключается в том, что субвенция предполагает участие мест в расходе, может быть израсходована только по тому назначению, для которого она дана. Это назначение устанавливается вместе с самим субвенционным фондом. Места не имеют права расходовать средства, получаемые в порядке субвенции, на другие цели. Так установлены были субвенции на получение содержания учительского, медицинского, ветеринарного и агрономического персонала, на соответственные мероприятия в этих областях, на улучшение низового аппарата и железнодорожного дела. Для каждой из этих целей определяется особая сумма, которая должна быть распределена между местами. Кроме того, места не могут, пользуясь этими субвенционными ассигнованиями, понижать свои расходы. Если, например, субвенция дается на увеличение вознаграждения школьным учителям, то места не могут уменьшить то вознаграждение, которое ими до сих пор учителям выплачивалось.

Несомненно, субвенционная система имеет большие преимущества. Она, с одной стороны, побуждает места производить расходы, которые с точки зрения государства являются наиболее существенными, а с другой — дает возможность более планомерного употребления государственной помощи. Но в то же время эта система, которая связана с значительными техническими труд-

ностями, требует точных данных о положении различных отраслей местной жизни и не могла быть введена в жизнь сразу.

Новый закон сохраняет субвенционную систему, но предоставляет распределение субвенционных фондов всецело союзным республикам. Вместе с тем, он вводит так называемые фонды регулирования: республиканский и местный. Часть доходов отдельных местных единиц, например, уездов, может быть включена в этот фонд (губернский) для распределения между более нуждающимися уездами. Кроме того, предполагается установление особых целевых фондов: дорожный и т. д. Таким образом, эти фонды, с одной стороны, дают возможность более равномерно распределить местные доходы и укрепить наименее мощные в хозяйственном смысле единицы, а с другой — развить определенную отрасль местного хозяйства и строительства.

Для проведения в жизнь нового Положения о местных финансах было необходимо, чтобы в развитие его соответственные положения издали союзные республики, с подробным перечислением всех доходов и расходов и установлением правил, касающихся местных бюджетов: губернских, волостных, уездных и т. д., и с установлением точного порядка выработки и прохождения этого бюджета. Такие положения в настоящее время изданы.

§ 4. Виды местного бюджета. Самостоятельные бюджеты имеются у областей, губерний, уездов, волостей и городов, а в районированных областях — у округов и районов. В настоящее время поставлен вопрос о сельских бюджетах, но последние проведены лишь в очень немногих местностях. Основной низовой ячейкой местного финансового хозяйства является волостной и городской бюджеты, и это формально признано в законе 25 апреля 1926 г. Принимаются особые меры к их укреплению, так как считается, что они ближе всего стоят к населению. Союзный закон апреля 1925 г. также устанавливал, что они должны быть основными бюджетами, и что законодательство союзных республик определяет список минимальных их доходов и расходов. Распределение доходов и расходов между остальными бюджетами различных категорий также делается республикой. На уездные и губернские средства вообще относится лишь содержание учреждений, обслуживающих губернию или уезд в их целом или в их значительных районах. Этот процесс децентрализации местного бюджета соответствует той децентрализации, которую мы встречаем в области местного хозяйства и строительства вообще.

§ 5. Составление, утверждение и исполнение местного бюджета. Выработка местного бюджета производится приблизительно по тем же правилам, что и выработка бюджета государственного. Однако подробные условия составления, рассмотрения и исполнения местного бюджета по новому закону устанавливаются каждой союзной республикой. Обычно низшие местные единицы при составлении списка доходов и расходов связаны планом их распределения, который вырабатывается губернским с'ездом или губиспол-

комом. Обособленные в финансовом отношении предприятия, хотя бы они не были переведены на хозрасчет, вводятся в местный бюджет лишь своим сальдо.

Местные бюджеты утверждаются соответственными местными органами и, сверх того, органами вышестоящими. Так, волостной бюджет, принятый волостным с'ездом, утверждался уездным исполкомом; уездные бюджеты и бюджеты уездных городов, по одобрении их уездными с'ездами или городскими советами, входили в губернскую сводку местного бюджета, который утверждался губернскими с'ездами или губернскими исполкомами.

Местные бюджеты исполняются соответственными местными органами. И здесь действует общее правило, по которому не может быть бескредитных расходов, и всякий расход должен производиться по его прямому назначению. Передвижение кредитов между отдельными частями бюджета допускается лишь в строго ограниченном законом пределе.

Отчеты об исполнении местного бюджета по губернии утверждаются губернскими с'ездами или исполкомами.

Те самые причины, которые привели к оздоровлению общегосударственный бюджет, естественно, сказались на бюджете местном. И для него первостепенное значение имела денежная реформа. С другой стороны, его упорядочение зависело от роста местного хозяйства, которое, в свою очередь, отразило на себе общий хозяйственный под'ем.

И в местных финансах на ряду с бюджетным финансированием большое значение приобретает финансирование в порядке кредита. По РСФСР постановлением ВЦИК'а и СНК 30 июня 1926 г. определены права различных местных органов заключать долгосрочные и краткосрочные займы. При этом проценты, платимые по займу, не могут превышать известной доли бюджета. Займы не могут заключаться в покрытие дефицита и имеют определенный целевой характер (напр., на капитальные затраты по коммунальному хозяйству и т. д.).

Закон о местных финансах 25 апреля 1926 г. делает шаг вперед, прежде всего, в смысле значительного увеличения местных доходов в соответствии с ростом местных потребностей. Но и сейчас состояние местных финансов довольно напряженное. Необходимо для дальнейшего укрепления местного бюджета, в особенности, развитие неналоговых доходов и местного хозяйства.

С другой стороны, это развитие идет в сторону децентрализации местных финансов. Новый закон по сравнению с прежними положениями предоставил гораздо более широкую самостоятельность здесь союзным республикам, устанавливая в союзном порядке лишь главное начало. Вместе с тем основными местными бюджетами все более становятся бюджеты низовых единиц — города, волости, районы. Здесь развитие местного бюджета соответствует общему ходу советского строительства.

VI. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ.

Функции государственного контроля до середины 1923 г. выполнял Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции. Но последний Наркомат был преобразован, и его основной задачей является в настоящее время выработка более совершенных форм организации деятельности государственных учреждений и предприятий. Так определяются задачи его в Положении об Наркомрабкрине, 12 ноября 1923 г. (СУ, 109 и 110—1042). Поэтому чисто контрольные задачи отошли к Наркомфину, который ведает финансовым контролем (см. ст. 10 Положения о Наркомфине СССР) (СУ, 109 и 110—1041). Подробно же эти функции указаны в положении о финансово-контрольном управлении, 21 декабря 1923 г., которые изданы НКФ и НКРКИ по поручению СНК СССР (постановление 10 ноября 1923 г.). В порядке этого контроля НКФ устанавливал однообразные формы счетоводства и отчетности, составлял периодические отчеты по исполнению государственных и местных бюджетов и принимал меры к устранению всякого рода неправильностей в этом деле, по возмещению убытков казны и по привлечению виновных к ответственности. Финансовый контроль делал документальную проверку доходов и расходов государственных учреждений по бюджету и по обороту всех денежных и документальных ценностей. Однако этот контроль не ограничивается лишь наблюдением за соответствием расходов закону, но и за их целесообразностью: насколько выгодны были для казны данные хозяйственные операции и насколько контролируемое учреждение или предприятие сохранило в целости переданные ему средства.

Эта чрезвычайно важная задача, которая в настоящее время в значительной мере выполняется органами финансового контроля. Однако здесь имеются еще многие пробелы в законодательстве, начиная с того, что нет достаточно подробного положения о самом финансовом контроле, утвержденного в законодательном порядке. В настоящее время подобный проект положения выработан НКФ и находится на рассмотрении законодательного учреждения. По этому проекту, в соответствии с уже вынесенным постановлением СНК СССР от 16 ноября 1926 г. предполагается заменить сплошной документальный последующий контроль, с одной стороны, фактическими ревизиями и обследованиями путем выборочного метода. Контроль вообще должен быть упрощен и стать ближе к жизни.

Другой вопрос, который остается еще неразрешенным, это вопрос о мерах об ответственности за неправильное расходование средств.

Однако здесь есть ряд сложных вопросов: как совместить административный порядок возмещения этих расходов с общей судебной ответственностью и как обеспечить, чтобы эти требова-

ния о возмещении делались с достаточной осторожностью и лишь при наличии действительных неправильностей?

Следует иметь в виду, что правильная постановка финансового контроля, помимо устранения злоупотреблений и проведения рациональной системы счетоводства и отчетности, должна давать в высшей степени ценный материал, касающийся исполнения бюджета государственного и местного, касающийся, можно сказать, всей вообще финансовой действительности. Составление отчета по исполнению бюджета, которым должен заканчиваться весь бюджетный цикл, есть дело финансового контроля и данные его являются важным материалом для дальнейшего развития всего финансового законодательства.

ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО.

I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРАВА.

Дейст. ч. И.С.П. С. И. Раевич.

§ 1. Хозяйственное право и его основные отрасли. Советскому праву несвойственно деление всей системы права на публичную и частную. Это деление, утратившее в известной мере свой смысл и для современного буржуазного права, чуждо духу советского права. Если в буржуазном государстве громаднейшее большинство отношений по имуществу рассматриваются или, по крайней мере, рассматривались до сравнительно недавнего времени как отношения «частные», то для советского права такой подход невозможен. Он был бы несовместим со всей экономикой советских республик. В СССР преобладающую роль в хозяйственной жизни играют предприятия государственные; частная инициатива привлекается также к развитию производительных сил страны, но участие ее в этом развитии ставится советским государством, как это мы увидим ниже, на такие рельсы, чтобы оно могло служить именно средством для этой цели. Советское право признает и гарантирует имущественные права частных граждан, но принимает при этом меры, чтобы использование этих прав не противоречило тем целям, ради которых они признаны, и не видит в этих правах самодовлеющей ценности.

Та часть советского права, которая непосредственно применяется в отношениях хозяйственных (отношения производства, обмена и распределения), носит в СССР название хозяйственно-трудового права. Если исключить из области, обнимаемой хозяйственно-трудовым правом, нормы регулирующие применение наемного труда, то остается право хозяйственное, которое и будет предметом настоящего раздела.

В советском хозяйственном праве тесно переплетается то, что юристы привыкли называть гражданско- и публично-правовыми отношениями.

Основное ядро советского права образует Гражданский Кодекс (формально — гражданские кодексы, так как у каждой из советских республик имеется свой кодекс, но кодексы эти почти ничем друг от друга не отличаются). Гражданский Кодекс и дополняющие его специальные законы о некоторых особых видах сделок (вексельные, банковские, транспортные) и особых видах прав (права исключительные) нормируют отношения обмена, имеющие место как среди государственных и кооперативных органов, так

и между этими органами, с одной стороны, и частными лицами — с другой стороны, а также и отношения частных лиц друг с другом. Эта часть (гражданское законодательство) является наименее своеобразной из отраслей советского хозяйственного права и сравнительно более близкой по своему содержанию к праву буржуазно-капиталистическому, чем это можно было бы сказать о других отраслях хозяйственного права СССР.

В буржуазном государстве гражданское право, т.-е. право стихии товарного оборота, охватывает собой почти всю систему производства и обмена. У нас же поле его действия сильно сужено. Командные высоты нашего народного хозяйства (земля, национализированная промышленность и т. д.) из'яты из сферы действия товарного оборота и составляет неотчуждаемую собственность государства. Эти имущества способны быть предметом имущественных прав, но лишь в ограниченных, указанных в законе пределах и на особых основаниях, определяемых специальным (земельным и промышленным) законодательством. Из'яты из сферы, нормируемой гражданским законодательством, также и отношения по внешней торговле: последняя составляет предмет монополии государства. Законодательство о внешней торговле является в еще большей мере, чем право земельное и промышленное, отраслью хозяйственного права, проникнутой тем, что юристы привыкли называть публично-правовым характером.

§ 2. Источники законодательства по вопросам хозяйственного права. Хозяйственно правовые отношения нормируются в СССР широко разветвленной системой законодательства.

Каких-либо иных источников права, кроме закона, советское право не признает. Оно относится отрицательно к возможности признания юридической силы за обычаем; ведь последний представляет собой сгущенное выражение правовой идеологии и правовых отношений прошлого. Советский закон отводит, впрочем, обычаю, при условии отсутствия в нем противоречий с законом, некоторое место в нормировании земельных отношений. Не признает советский закон и авторитета «науки права» и «юридической доктрины», так как и эти последние являются также выразителями сознания и интересов класса, враждебного пролетариату.

На ряду с законом, до последнего времени имели некоторое значение в качестве источника хозяйственного права обязательные постановления, издававшиеся местными исполкомами для восполнения пробелов закона. Такими постановлениями регулировались, например, право пользования фирмою, судьба находки и т. п. С изданием же нового Положения об издании обязательных постановлений предполагается, что местные исполкомы не будут в РСФСР иметь права издавать обязательные постановления по вопросам гражданского, промышленного, земельного права и внешней торговли.

Законодательство по вопросам хозяйственного права относится к компетенции отчасти Союза ССР, отчасти союзных республик. Точная линия разграничения между компетенцией тех и других органов до сего времени не установлена. В общих чертах линия эта проходит следующим образом: к компетенции органов Союза относится, во-первых, определение основных начал законодательства по всем отраслям хозяйственного права и, во-вторых, законодательство по внешней торговле, транспортное право, концессионная политика и законодательство по отдельным институтам хозяйственного права, в отношении которых необходимость общесоюзного нормирования признается ввиду особо важного значения их для всего Союза. (Это было признано, например, относительно государственных подрядов, патентного права, законодательства о товарных знаках и о промышленных трестах.)

Наше изложение советского хозяйственного права мы начнем с той части его, которая заключает в себе общие положения права товарного оборота, обязательные для всех категорий его участников, и сосредоточена в Гражданском Кодексе и в декретах, изданных в развитие и дополнение отдельных норм его.

§ 3. Происхождение Гражданского Кодекса РСФСР и связь его содержания со временем его возникновения. Основной источник советского хозяйственного права — Гражданский Кодекс РСФСР — носит в своем содержании яркий отпечаток момента и условий своего возникновения. Он составлялся во второй половине 1922 г. и тогда же получил свое утверждение. Этот момент партия и советская власть считали подходящим для того, чтобы одновременно закрепить те формы экономических отношений, которые к этому времени достигли развития нэп'а, и, вместе с тем, на ближайший, более или менее продолжительный период положить предел и поставить запрет дальнейшему углублению процесса развития частно-товарных отношений. Социально-политические идеи Гражданского Кодекса, как мы увидим дальше, непосредственно примыкают к этой основной его тенденции.

Содержание Гражданского Кодекса представляет собой развитие декрета об основных частных имущественных правах, изданного в мае того же 1922 г. и признавшего за всеми гражданами РСФСР и союзных советских республик, не ограниченными по суду в имущественных правах, гражданско-правовую правоспособность [1]).

---

[1]) Правоспособность — способность лица приобретать права, обладать правами. Гражданско-правовая правоспособность — признаваемое законом право определенного лица приобретать права гражданские, т.-е. защищаемые гражданскими законами. Гражданский Кодекс указывает конкретно, что гражданам РСФСР и союзных с нею советских республик принадлежит право свободно передвигаться и селиться на территории РСФСР, избирать не воспрещенные законом занятия и профессии, приобретать и отчуждать имущества с ограничениями, указанными в законе, совершать сделки и вступать в обязательства, организовывать промышленные и торговые предприятия, с соблюдением всех постановлений, регулирующих промышленную и торговую деятельность и охраняющих применение труда.

Советское право не считает гражданско-правовую правоспособность непременною, само собой разумеющейся, естественной принадлежностью граждан, необходимо предполагаемым и естественным их правом. В предыдущий период истории советского государства, в период так называемого военного коммунизма, советская власть не прокламировала такого признания и, напротив того, рядом своих мероприятий пришла почти к полному отрицанию этой правоспособности, к сведению почти до нуля той области экономической жизни, в которой могли возникать защищаемые законом гражданско-правовые отношения [1]).

Развитие новой экономической политики побудило правительство не только допустить, легализовать сделки гражданского оборота, но гарантировать для них также и возможность судебной защиты и подвергнуть важнейшие из этих сделок законодательному нормированию. Декрет об основных частных и имущественных правах от 22 мая 1922 г., одобренный состоявшейся в этом месяце III сессией ВЦИК'а IX созыва, декларировал общее признание правоспособности граждан. Декларация эта снабжена была, однако, носящим до известной степени характер условной оговорки указанием на те задачи, для осуществления которых в советских республиках сочтено было необходимым допустить применение частнохозяйственной деятельности и дать ей защиту и признание со стороны закона. Было указано, что это делается для развития производительных сил страны. Были, далее, перечислены конкретные виды гражданских прав и сделок, которые признаются советским законом и подлежат защите в советском суде. Было указано, наконец, на необходимость издать в развитие этой декларации гражданский кодекс РСФСР.

На следующей (IV) сессии ВЦИК'а того же созыва, собравшейся в конце октября того же 1922 г., был утвержден Гражданский Кодекс РСФСР, действующий и посейчас и подвергшийся с тех пор лишь немногим дополнениям и изменениям [2]).

---

[1]) Такая область, правда, не прекращала вполне своего существования даже и тогда, когда процесс сужения поля, оставшегося для частной инициативы, зашел наиболее далеко. Однако практическое значение тех легальных сделок, которые могли бы и тогда рассматриваться как частно-правовые, было в общей экономике страны совершенно ничтожным. Как такие сделки, могли бы тогда фигурировать разве только купля-продажа и мена кое-каких предметов домашнего обихода (сделки по купле, продаже и мене предметов продовольствия к концу этого периода, за ничтожными исключениями, были вовсе изгнаны из легального частного оборота), заказы (подряды) на мелкие починки и поделки, займы на небольшие суммы. Законодатель не считал нужным подвергать такие сделки нормированию, и изредка возникавшие по ним споры разрешались судом по его правосознанию.

[2]) Эти дополнения и изменения носят преимущественно второстепенный характер и основных положений Гражданского Кодекса не затрагивают. В частности они касаются следующих вопросов: круга предметов, из'ятых из оборота; права застройки; очередности в удовлетворении претензий из заложенного имущества; круга сделок, подлежащих нотариальному засвидетельствованию; найма жилищ; порядка утверждения уставов и размеров капиталов акционерных обществ; личного страхования; договора комиссии, купли-продажи в розницу с рас-

§ 4. Состав и система гражданского кодекса. Гражданский Кодекс РСФСР, по своему об'ему и по кругу охваченных им предметов, весьма отличен от того, что представляют собой гражданские кодексы в буржуазных государствах. Советский Гражданский Кодекс, по своему об'ему, много меньше, чем гражданские кодексы других стран. В нем всего 435 статей. Советские гражданские законы, как и все советское право, вообще отличаются большой сжатостью. Эта сжатость должна делать их более доступными для представителей трудящихся слоев населения. Во-вторых, в Гражданском Кодексе РСФСР (и других советских республик) отсутствуют многие из важнейших отделов, имеющихся в других кодексах. Нет в нем ряда таких отделов, отсутствие которых с необходимостью вытекает из особенностей советского строя и выражающего этот строй советского права. Семейное право, являющееся одной из основных частей кодексов других государств, не может быть в советских республиках частью гражданского законодательства, так как оно построено здесь на существенно иных началах, по сравнению с последним. То же следует сказать и о нормах, регулирующих трудовой договор (в буржуазных законодательствах он называется, по большей части, договором личного найма), а также право владения и пользования землей и сделки по распоряжению ею. Кроме того, советское право принципиально не признает некоторых видов договоров, находивших себе место во многих буржуазных и гражданских кодексах. Гражданский Кодекс РСФСР не допускает, например, таких сделок, как отвлеченное обещание долга, а также игра и пари. Признание таких договоров не соответствовало бы той цели, ради которой декларирована гражданская правоспособность советских граждан.

Авторы Гражданского Кодекса расположили нормы, вошедшие в его состав, по так называемой пандектной системе. Расположение основных частей его имеет, таким образом, сходство с тем порядком, который принят в других новейших кодексах. От системы германского, например, уложения система Гражданского Кодекса РСФСР отличается, помимо отсутствия в последнем семейного права и специального отдела о сделках с недвижимостями и т. п., еще тем, что вещное право поставлено в нем впереди обязательственного. Гражданский Кодекс РСФСР делится на общую часть, вещное право, обязательственное и наследственное.

§ 5. Вводный закон к Гражданскому Кодексу. Весьма существенной частью гражданского законодательства РСФСР и других союзных республик является вводный закон (формально — вводные законы) к Гражданскому Кодексу. (В РСФСР — постановление ВЦИК'а от 31 октября 1922 г.) В нем содержится ряд поло-

---

срочкой платежа, запродажи и находки (эти четыре института первоначальным текстом Г. К. не регулировались особо); кое-какие (совершенно маловажные) дополнения и изменения по другим вопросам. Принципиальное изменение внесено, как мы увидим, в наследственное право.

жений, имеющих важное социально-политическое значение. Он устанавливает правило, что споры по правоотношениям, возникшим до Октябрьской революции, не подлежат рассмотрению в советских судебных и иных правительственных органах. Такая норма введена ввиду того, что, во-первых, советские органы не должны подтверждать действия дореволюционных законов и правовых обычаев, и ввиду того, что, во-вторых, со времени Октябрьской революции до введения в действие Гражданского Кодекса прошло полдесятка лет, исключительно богатых событиями, а поэтому отношения, сложившиеся до пролетарской революции, должны считаться погашенными ходом событий. В этом же вводном законе имеются две нормы, ставящих себе целью установить предел распространению, оживлению и развитию на советской почве начал буржуазного гражданского права. Дело в том, что старое буржуазное юридическое мышление и до сих пор живо в головах многих юристов, даже и из числа тех, кто искренно желал бы стоять на почве завоеваний пролетарской революции и начал советского права. При наличии обширных пробелов в советском праве эти юристы могли бы восполнять такие пробелы посредством рецепции норм буржуазного права. Они могли бы провести, таким образом, помимо законодателя возрождение старой правовой практики, не оправдываемое интересами развития производительных сил. Ввиду этого вводный закон к Гражданскому Кодексу постановляет, что распространительное толкование [1]) Кодекса допускается лишь в тех случаях, когда это вызывается интересами государства или трудящихся масс. Этим имелось в виду сказать, что тот простор, который предоставлен товарной стихии и частным капиталистическим отношениям нормами Гражданского Кодекса, не должен быть расширяем дальше точного их смысла и что расширительное толкование этого простора должно допускаться лишь в исключительных случаях, когда за это говорят несомненно очевидные интересы государства или пролетарских и крестьянских масс. В советских республиках неприменимо поэтому правило: что не запрещено, то дозволено. Теми же соображениями вызывается и еще одно положение вводного закона: воспрещается толкование постановлений Кодекса на основании законов свергнутых правительств и практики дореволюционных судов.

§ 6. Суб'екты права. Суб'ектами (обладателями) гражданских прав по Гражданскому Кодексу РСФСР могут быть, как и по

---

[1]) Распространительным толкованием называется такое, в силу которого правилу закона придается более широкое содержание, чем то, которое вытекает из его буквального смысла. Распространительным толкованием является, например, такое, в силу которого норма, относящаяся к госорганам, распространяется также и на кооперацию (здесь распространительное толкование иногда может быть приемлемым). Другой пример: распространение ответственности нарушившегося за пределы статьи 83 Кодекса законов о труде. Здесь распространительное толкование было бы, как признал Верховный суд УССР, противоречившим ст. 5 вводного закона Гражданского Кодекса.

кодексам других стран, лица физические (т.-е. граждане) и лица юридические (организации, учреждения, предприятия и т. п.), за которыми закон признает способность обладать имущественными правами. Граждане советских республик способны обладать имущественными правами независимо от того, обладают ли они по своему социальному положению правами политическими или они этих последних прав лишены. Способность обладать имущественными правами может быть ограничена только по суду, согласно Уголовному Кодексу. Вопроса о правах иностранцев мы здесь не касаемся: он будет рассмотрен в особом очерке.

Признавая правоспособность за всеми гражданами, советское право, как и другие законодательства, признает за ними дееспособность лишь при наличии известных условий. Это значит, что каждый может быть собственником, кредитором, должником, но не каждый может самостоятельно распоряжаться своими правами и заключать сделки. Не каждый отвечает равным образом своим имуществом за вред, причиненный его действием. Значительная часть граждан вправе заключать сделки лишь не самолично, а при непременном участии законных представителей, т.-е. тех лиц, на которых, в силу закона, возложено право и обязанность распоряжаться, от их имени и в их интересе, принадлежащими им имущественными правами и выступать, вместо них, в связанных с осуществлением этих прав сношениях с третьими лицами и органами государственной власти. Для приобретения полной дееспособности необходимо, по советскому закону, достижение 18-летнего возраста. Срок этот ниже, чем те, которые устанавливаются в буржуазных кодексах. В советском государстве, где господствуют трудящиеся, хозяева страны раньше становятся самостоятельными и выходят из-под попечения родителей, чем это является обычным для состоятельных молодых людей, на которых ориентируются буржуазные кодексы. Неполная дееспособность возникает у нас еще раньше — с 14 лет. Несовершеннолетние, достигшие этого возраста, могут совершать сделки с согласия своих законных представителей (родителей или опекунов). Они вправе самостоятельно распоряжаться получаемой ими заработной платой и отвечают за вред, причиненный их действиями другим лицам. Лица, не достигшие 14 лет, не вправе совершать никаких сделок; за них эти сделки совершают, в случае необходимости, их законные представители (родители или опекуны). Лица совершеннолетние могут быть об'явлены недееспособными в следующих случаях: во-первых, если они вследствие душевной болезни или слабоумия не способны рассудительно вести свои дела; во-вторых, если они чрезмерной расточительностью разоряют находящееся в их распоряжении имущество. Лица, об'явленные недееспособными по первому, из только что указанных, основанию, приравниваются к не достигшим 14-летнего возраста; расточителей приравнивают к лицам в возрасте от 14 до 18 лет.

Преобладающее значение в хозяйственной жизни СССР имеют, однако, не лица физические, а лица юридические: разного рода государственные предприятия (промышленные — тресты, торговые — торги, об'единения совхозов — сельхозтресты, об'единения трестов и торгов — синдикаты и т. п.), государственные учреждения (местные исполкомы и т. п.), кооперативные организации различных видов и степеней и частные юридические лица (виды их примерно те же, что и в буржуазных законодательствах).

Юридические лица возникают в СССР либо по постановлению государственной власти (таковое требуется, в частности, для возникновения государственных органов, пользующихся правами юридического лица), либо в порядке разрешительном (это относится к частным учреждениям с правами юридического лица, акционерным обществам, товариществам с ограниченной ответственностью), либо в порядке явочном — посредством регистрации (последний порядок применяется к кооперативным организациям и к товариществам полным и на вере). Советское право относится отрицательно к возможности возникновения юридических лиц без всякого участия государственной власти. Этот последний порядок был бы несогласен с той активной, организующей и руководящей ролью, которую советское государство играет в экономической жизни страны. Из этой же роли его вытекает и другая общая норма, являющаяся особенностью советского законодательства, о юридических лицах: существование юридического лица может быть прекращено соответствующими органами государственной власти, если это юридическое лицо уклоняется от предусмотренной уставом или договором цели, или если его органы в своей деятельности уклоняются в сторону, противную интересам государства. Отдельные виды юридических лиц будут рассмотрены в специальных очерках.

§ 7. Осуществление права. В буржуазном праве эпохи свободной конкуренции каждому суб'екту предоставлялось использовывать принадлежащее ему право по своему усмотрению, любым способом, лишь бы он не переходил за пределы, отчетливо поставленные для него законом. То, как используется им его право, считалось его «частным делом». Новейшее буржуазное законодательство считает необходимым в той или иной мере бороться с недобросовестными злоупотреблениями правом. Советское право ставит вопрос об этой борьбе, конечно, шире, чем он поставлен в каком бы то ни было буржуазном кодексе. У нас право защищается при том непременном условии, что пользование им не противоречит его специально-хозяйственному назначению. Это означает, что закон отказывает в защите таким обладателям права, которые используют его способом, противоречащим цели развития производительных сил страны. Таким образом советский закон отказывает в защите права не только тому, кто осуществляет его со злостной антисоциальной целью (например, единственно с целью принести вред другим лицам или с целью корыстного

использования чужих пороков); советский Гражданский Кодекс признает не подлежащими защите и всякие другие способы использования права, если имущество не используется разумно-производительно. Есть случай, в котором советский гражданский закон идет в лишении управомоченного принадлежащих ему прав особенно далеко. Если собственник дома содержит его бесхозяйственным образом (не принимает мер к поддержанию способности его служить под жилье и т. п.), то такой дом может быть по постановлению суда отобран, с лишением собственника принадлежащих ему прав. Следует считать, что в других случаях неиспользование собственником имущества не должно по общему правилу иметь своим последствием безвозмездного лишения его права собственности.

§ 8. Исковая давность. В тесной связи с взглядом советского закона на осуществление права находится краткость устанавливаемого им срока исковой давности. Советское право не может защищать лицо, не использующее принадлежащего ему права требования так долго, как это допускается по иностранным законодательствам. По общему правилу, по гражданским кодексам союзных республик права на иски погашаются с истечением трехлетнего срока. Для некоторых случаев (например, иски по страхованию) установлены более краткие сроки; более продолжительных же сроков исковой давности советское право не знает.

§ 9. Сделки. Гражданские кодексы союзных республик закрепляют и охраняют отношения товарного оборота. В то же самое время они соблюдают «грань между законным удовлетворением любого гражданина, связанным с современным экономическим оборотом, и тем, что представляют собой злоупотребления нэп'ом, которые во всех государствах легализованы и которых мы легализовать не хотим» [1]).

Мы видели, как эта тенденция проявляется в постановлениях о применении и толковании Кодекса, о юридических лицах, об осуществлении права и о давности. Та же основная социально-политическая идея пронизывает и другие главы Гражданского Кодекса, в частности, устанавливающие общие нормы о сделках и об об'ектах права.

Гражданские кодексы советских республик содержат ряд норм, определяющих условия действительности сделок. Некоторые из этих правил упоминают о недействительности сделок по тем же основаниям, по которым они поражаются недействительностью также и в буржуазном праве (обман, насилие, угрозы, существенное заблуждение, злонамеренное соглашение представителя одной из сторон другой стороной, притворный характер сделки, т.-е. совершение ее только для вида и без намерения породить правовые последствия). На ряду с этими правилами,

[1]) Тов. Ленин на IV сессии ВЦИК'а IX созыва.

гражданские кодексы советских республик содержат нормы, бьющие злоупотребления свободы договоров сильнее, чем это делают буржуазные кодексы. Недействительна у нас сделка, совершенная не только с целью, противной закону или в обход закона, но также и сделка, которая направлена к явному ущербу для государства. По советскому праву, таким образом, сделка может не подпадать (ни прямо ни косвенно) ни под какой запрет закона; и, тем не менее, тот факт, что она направлена к явному ущербу для государства, порочит эту сделку, делает ее недействительной. Советский закон борется здесь с такими искателями наживы, которые использовывают бреши в молодом и не нашедшем еще ответа на все свои проблемы законодательстве и вовлекают советские госорганы в такие сделки, которые не противны правилам закона, но вред которых несомненен. Как признал Верховный суд РСФСР, для применения этой (30) ст. Гражданского Кодекса, предусматривающей недействительность сделок по этому основанию, требуется, чтобы сделка была направлена к явному ущербу государства с самого начала ее совершения. Нельзя ссылаться на эту статью для того, чтобы признать недействительной такую сделку, убыточность которой выяснилась лишь впоследствии: противное вело бы к сильной неустойчивости оборота и к тому, что частные лица избегали бы вступать в сделки с государством.

Весьма характерно для советского законодательства, что неосновательное обогащение, в случаях расторжения договора, в качестве противозаконного или направленного к ущербу для государства или как кабального, обращается в доход государства [1]). Государство создает этим путем острую угрозу для искателей наживы, не останавливающихся перед нарушением закона или вовлечением трудящихся или представителей госорганов в подобного рода сделки.

§ 10. Об'екты права. Советское государство предоставляет частному капиталу лишь ограниченную сферу действий, преимущественно в товарной торговле и мелкой промышленности. В соответствии с этим советское законодательство проводит известные грани для частного оборота, очерчивая круг тех предметов, которые из'яты из частного оборота и не могут быть предметом частной собственности. Мы упоминаем здесь лишь о наиболее важных предметах, сюда относящихся. Земля с недрами, лесами и т. п. является собственностью государства и может быть предоставляема частным лицам лишь на праве пользования. Частному капиталу преграждена дорога к спекуляции валютой: золотая валюта (как русская, дореволюционная, так и иностранная) хотя и может быть предметом частной собственности, но покупать

[1]) Конкретный пример: два лица заключают договор о купле-продаже дома при таких условиях, когда продавать его по Гражданскому Кодексу нельзя. Договор недействителен, и то, что по договору получено, переходит к государству.

ее может за некоторыми из'ятиями лишь Государственный банк. Промышленные предприятия с числом рабочих свыше указанного в специальном законе (сейчас 20) не могут быть, по общему правилу, предметом частной собственности и предметом частного оборота. Об'явленные государственным достоянием предприятия и строения могут отчуждаться органами, в ведении которых они состоят, лишь в определенных особыми законами случаях [1]) и при условии соблюдения указанных в законе гарантий.

§ 11. Вещные права. Гражданский Кодекс РСФСР и кодексы других союзных республик признают лишь ограниченный круг видов вещного права [2]). Советские гражданские кодексы устанавливают три вида вещных прав: право собственности, право застройки и право залога. Другие виды вещных прав, известные некоторым законодательствам, например право пожизненного пользования, советским законодательством не признаются.

§ 12. Право собственности. Законодательство буржуазных государств о праве собственности сильно отличается от тех норм, которые мы в этом отношении встречаем в советском праве. Главное отличие состоит в том, что для гражданского законодательства других государств практически преобладающим и «нормальным» видом собственности является собственность частная. Собственность государства представляется чем-то вроде исключения из нормального порядка вещей. Существует в буржуазном праве даже такая тенденция, чтобы частная собственность рассматривалась, по своему внутреннему содержанию, как единственно возможная, как «собственность» вообще; государственная же собственность превращается в таком случае в ту же абстрактную собственность, с тем, юридически мало существенным признаком, что собственником ее является юридическое лицо, именуемое государством. В советском праве вопрос ставится принципиально иначе. Глава о праве собственности в гражданских кодексах союзных республик начинается как раз с того, что декларируется развитие трех видов собственности: государственной, кооперативной и частной. Различие это по советскому праву настолько глубоко, что можно сомневаться в том, что авторы Гражданского Кодекса поступили удачно, об'единив эти три вида «собственности» под общим названием «собственность» и в одной главе. Самой важной чертой советского хозяйственного и государствен-

[1]) Главным образом, при невозможности целесообразно использовать их в руках государства.

[2]) Вещное право в так называемой науке права отличают от обязательственного тем, что вещное право дает непосредственно господство над самой вещью, обязательственное же право связывает только определенное лицо, налагая на него обязанность совершить то или другое действие или воздержаться от определенных действий. Такое противоположение было вполне обосновано в римском праве, но в новейших законодательствах это противопоставление не может быть строго проведено. В советском праве это деление является также в значительной мере пережитком старых юридических понятий.

ного строя, на-ряду с тем, что политическая власть принадлежит пролетариату и трудовому крестьянству, является сосредоточение в руках государственной власти так называемых «командных высот» экономики (т.-е. тех ее элементов, которые позволяют этой власти быть реальной, а не призрачной, и подводят под нее экономический фундамент). Конституция РСФСР и ее Гражданский Кодекс дают юридическое выражение этому факту; в частности и в особенности, закрепляют особое положение государственной собственности нормы Гражданского Кодекса РСФСР, относящиеся к об'ектам права и к праву собственности. Нам уже случилось говорить о том, что земля и, по общему правилу, крупная и средняя промышленность являются неотчуждаемым достоянием рабоче-крестьянского государства. Здесь надо отметить к тому же, что промышленные предприятия с числом рабочих свыше указанного в специальном законе (сейчас 20) не могут и вновь открываться частными лицами иначе, как в порядке концессионном [1]). В самом содержании права государственной собственности есть такие элементы, каких нет в праве частной собственности. Это обнаруживается, в частности, в вопросе об ограничениях в виндикации [2]).

По советскому праву, как и по буржуазным законодательствам, добросовестный владелец [3]), приобретающий вещь, приобретает ее в собственность и не обязан возвращать ее прежнему собственнику. Советское право признает в числе случаев, в которых из этого правила делается исключение [4]), на-ряду со случаями, когда вещь потеряна прежним владельцем или украдена у него (эти из'ятия известны и буржуазному праву), также особую, в этом отношении, привилегию для государственной собственности. Незаконно отчужденная государственная собственность может быть из'ята от добросовестного владельца во всех случаях, независимо от способа, которым лицо приобрело государственное имущество. Недавно, впрочем, установлена особая привилегия для добросовестного приобретения ценных бумаг: последние не подлежат, во всяком случае, виндикации.

§ 13. Реквизиция и конфискация. С изданием (в 1922 г.) декрета об основных частных имущественных правах прекращена национализация и муниципализация частного и кооперативного имущества. Из'ятие имущества от частных собственников допускается в порядке реквизиции (платной) или конфискации (бесплатной). Реквизиция производится лишь в исключительных случаях, вызы-

---

[1]) О концессиях см. особый очерк.

[2]) Виндикацией называется из'ятие собственного своего имущества от незаконного владельца.

[3]) Т.-е. тот, кто, приобретая вещь, не знал и не должен был, при обычной предусмотрительности, знать, что вещь чужая или не подлежит отчуждению.

[4]) Т.-е. за собственником сохраняется право виндицировать свое имущество.

ваемых государственной необходимостью, по постановлениям СТО СССР или Экосо союзной республики. Конфискация имущества допускается лишь в виде наказания, в порядке, установленном подлежащим законом.

§ 14. Право застройки. Так как земля является в СССР собственностью государства, то юридической формой, при посредстве которой возможно здесь частное[1]) жилищное строительство, является право застройки, т.-е. отчуждаемое и переходящее по наследству срочное вещное право на участок земли, приобретаемое для возведения на ней строений. Ввиду того, что в СССР имеется сильный жилищный кризис, этому юридическому институту предстоит в ближайшем времени большая будущность. В соответствии с общим своим подходом к гражданским правам советский Гражданский Кодекс считает застройщика не только управомоченным, но и обязанным возводить на снятом участке строение: иначе он лишается своего права. Недавно для того, чтобы вызвать усиление частного жилищного строительства, был издан ряд законов, улучшающих правовое положение застройщиков. Предельный срок права застройки увеличен (в РСФСР) до 40 лет для деревянных и до 60 лет для каменных строений. Кроме полного освобождения застройщиков, возводящих жилые строения, от всяких налогов на строения в течение 3 лет после окончания постройки, им предоставлены дополнительные льготы и на дальнейшее время. До последнего времени строились на праве застройки почти исключительно маленькие (одно- и двухквартирные) домики для удовлетворения потребности самого застройщика и его родных. Об'ясняется это тем, что на застроенные дома распространялись общие низкие ставки квартирной платы, делавшие невыгодным строительство более крупных домов. Теперь застройщикам предоставлено право взимать квартирную плату по соглашению с нанимателем, хотя бы и выше установленных общих ставок.

На праве застройки владеют строениями не только застройщики, возводящие новые дома. Это право признается, по гражданским кодексам союзных республик, также и за теми лицами, которые производят, согласно договору с органом местного хозяйства, капитальный ремонт, восстановление или достройку дома, составляющие не менее 30% всей его стоимости.

§ 15. Право залога. Гражданские кодексы РСФСР и других советских республик знают, кроме права собственности и права застройки, еще один вид вещного права — право залога, т.-е. право на стоимость заложенной вещи, предоставляющее управомоченному (залогодержателю) обратить взыскание на заложенную вещь (в случае просрочки уплаты обязанным лицом —

[1]) На праве застройки владеют строениями также и кооперативные жилищно-строительные товарищества. Закон, изданный недавно, допускает, впрочем, для них также и обладание строениями на праве собственности.

залогодателем) преимущественно перед другими его кредиторами. Залог является по советскому праву единым институтом, одинаковым для всех видов имуществ; различия между залогом и закладом Гражданский Кодекс не знает. Гражданские кодексы всех союзных республик знают ряд категорий привилегированных требований, долженствующих получать удовлетворение преимущественно перед претензией залогодержателя. Таковыми являются, в частности, претензии по зарплате и государственным (общегосударственным и местным) налогам и сборам. Гражданский Кодекс РСФСР знает еще и другие категории привилегированных требований. Благодаря распространенности требований этих категорий, практическая возможность удовлетворения для залогодержателей часто невелика, почему и самый институт залогового права имеет в СССР мало реального значения.

§ 16. Общие положения обязательственного права и виды обязательств. Наиболее часто встречающимися в жизни гражданско-правовыми отношениями являются обязательственные. Обязательства — такие отношения, в силу которых одна сторона (кредитор) имеет права требовать от другой стороны (должника) определенного действия, в частности, передачи вещей или уплаты денег либо воздержания от действия. Обязательства могут возникать, по гражданским кодексам советских республик, из различных, указанных в законе оснований, в частности, из договорного соглашения, причинения вреда, неосновательного обогащения [1]) и в силу прямого указания закона.

Нормам, относящимся к каждой из этих категорий обязательств в отдельности, гражданские кодексы советских республик предпосылают общие положения обязательственного права. Общие положения эти в основном рецепируют содержание обязательственного права, более или менее общепринятого в буржуазно-капиталистических странах.

Различаются обязательства, предметом которых является индивидуально определенная вещь (или индивидуально определенное действие), и те, предметы которых определены лишь родовыми признаками (товары, в отношении которых их индивидуальные свойства во внимание не принимаются, например уголь такого-то сорта). Если предмет определен родовыми признаками и право выбора не предоставлено одной из сторон или третьему лицу, должник обязан доставить предмет не ниже среднего качества. От родового обязательства следует отличать альтернативное: в этом случае предмет определен альтернативно, т.-е. с возможностью выбора из нескольких об'ектов. Если для данного случая не определено договором или специальным указанием закона, кому принадлежит право выбора, то оно предоставляется должнику.

[1]) Неосновательным обогащением называется такое положение, когда кто-либо обогащается за счет другого без достаточного, вытекающего из закона или договора, основания. Пример — переплата: получивший недолжное обязан его возвратить.

Предмет обязательства — действие или вещь — рассматривается, по общему правилу, как единое целое. Кредитор вправе не принимать исполнения по частям, если иное не предусмотрено законом или договором. Предмет обязательства может расти в своем об'еме в силу соглашения сторон или указаний, содержащихся в законе. В частности, на долг, выраженный в деньгах, могут начисляться проценты. Происходит это тогда, когда на необходимость начисления указывает содержание соглашения сторон или сам закон. Размер начисляемых процентов определяется либо тем же законом или договором, из которого вытекает необходимость их начисления, либо предполагается равным 6% на год.

Срок исполнения определяется также законом или договором. При отсутствии таких указаний считается, что веритель (кредитор) вправе требовать исполнения немедленно, при чем должнику дается для исполнения семидневный льготный срок. Должник имеет право исполнить обязательство до срока, если это не противоречит смыслу договора.

Может быть так, что в одном обязательстве в роли одной из сторон (в качестве должника или верителя) выступает не одно лицо, а несколько лиц. В этих случаях возникает вопрос, в каком отношении находится право каждого из этих верителей или ответственность каждого из должников с правом или ответственностью других верителей или дожников. Право требования и ответственность могут быть солидарными и могут не быть ими. Солидарным называется обязательство, в котором каждое участвующее в обязательстве лицо обязано выполнить (если оно является должником) все обязательство в целом или вправе потребовать исполнения (если оно является кредитором) всего обязательства в полном об'еме. Должник, исполнивший солидарное обязательство, имеет, если иное не установлено законом или договором, право обратного требования к остальным должникам в равной доле. Солидарность обязательства не предполагается и имеет место тогда, когда установлена договором или специальным указанием закона. Указание на солидарность обязательства имеется, в частности, в ст. 116, 240, 241, 304, 340, 329, 356, 365, 408 Гражданского Кодекса. В случаях, когда обязательство не является солидарным, кредиторы имеют право требования и должники несут ответственность лишь в определенной доле. В случае неисполнения должником обязательства он обязан возместить кредитору причиненные неисполнением убытки. Под убытком разумеется как положительный ущерб в имуществе, так и упущенная выгода, возможная при обычных условиях оборота. Должник, поскольку иное не установлено законом или договором, освобождается от ответственности за неисполнение, если докажет, что невозможность исполнения обусловлена обстоятельством, которого он не мог предотвратить, либо создалось вследствие умысла или неосторожности кредитора. Во всяком случае, невозможность

исполнения не освобождает должника от ответственности: 1) если предмет обязательства определен родовыми признаками и доставление имущества того же рода не стало об'ективно невозможным; 2) если лица, на коих в силу закона или поручения должника возложено выполнение обязательства, умышленно или по неосторожности вызвали или не предотвратили обстоятельство, сделавшее исполнение невозможным.

Сплошь и рядом бывает, что должник исполняет или выказывает действительную готовность выполнить обязательство вполне подлежащим по содержанию образом, но несвоевременно — позже, чем он обязан. Если такое несвоевременное исполнение не вызвано обстоятельством, за которое должник не отвечает, оно называется просрочкой. Гражданский Кодекс определяет ряд последствий, в которых выражается ответственность должника за просрочку (см. ст. 121). Ответственности за убытки подлежит равным образом и кредитор, просрочивший принятие (см. ст. 122).

Часто может встретиться потребность в том, чтобы заменить одного из участников обязательственного отношения другим лицом, — передать право требования или перевести долг. Гражданские кодексы союзных республик указывают по этому поводу, что уступка требования допускается, по общему правилу, и без согласия должника, которого веритель должен лишь о том уведомить; перевод же долга на другое лицо требует согласия верителя.

§ 17. Обязательства из причинения вреда. Большинство законодательств категории обязательств, носящих такое название, не знает; вместо этой категории, у них существуют обязательства из деликта (правонарушения). Происходит это от того, что советские гражданские кодексы кладут в основу своих норм по вопросу о причинении вреда не «вину», а самый факт причинения.

Как общее правило, гражданские кодексы советских республик содержат норму о том, что причинение вреда обязывает возместить этот вред. Освобождаются от ответственности те из причинивших вред, кто докажет, что он не мог предотвратить вреда, либо был управомочен на причинение вреда, либо что вред возник вследствие умысла или грубой неосторожности самого потерпевшего. Гражданские кодексы союзных республик особо предусматривают повышенную ответственность для таких предприятий и лиц, как железные дороги, трамвай, фабрично-заводская промышленность, торговцы горючими материалами, держатели диких животных, лица, возводящие строения, и вообще те, деятельность которых связана с повышенной опасностью. Весьма существенным новшеством и отклонением от принципов гражданского права, признанных в других законодательствах, является то, что советские гражданские кодексы обязывают суд считаться с имущественным положением сторон. В тех случаях, когда причинивший вред не обязан возмещать его (ввиду того, что он не мог предотвратить его, или ввиду недееспособности своей и т. п.),

суд может все же, в отдельных случаях, присудить возмещение, если найдет это справедливым ввиду имущественного положения причинившего вред. Равным образом при определении размера возмещения суд принимает во внимание не только размер вреда, но и имущественное положение потерпевшего и причинившего вред.

В случаях причинения вреда личности советское право проводит неодинаковое решение, в зависимости от того, было ли лицо, которому нанесен вред, застрахованным (т.-е. лицом наемного труда) или нет. Лицо, застрахованное в порядке социального страхования, при наступлении страхового случая получает удовлетворение от органов социального страхования. Лицо, или предприятие, вносящее страховые взносы за потерпевшего, в порядке социального страхования, не обязано возмещать вред, причиненный наступлением страхового случая. Но если вред причинен преступным действием или бездействием предпринимателя, орган социального страхования, удовлетворяющий потерпевшего, имеет право требовать от предпринимателя возмещения в размере выданного потерпевшему пособия (регресс). В указанном случае потерпевший, поскольку он в порядке социального страхования не получает полного возмещения вреда, имеет право дополнительного требования к предпринимателю.

Если причинивший вред не является страхователем потерпевшего, последний, поскольку он в порядке социального страхования не получает полного возмещения вреда, имеет право дополнительного требования к причинившему вред. Орган социального страхования имеет право иска к причинившему вред в размере выданного потерпевшему пособия (регресс). Лицо, не застрахованное, не может взыскивать от причинившего вред большее вознаграждение, чем могло бы получить лицо застрахованное от органов социального страхования и от причинившего вред лица. При этом лицо потерпевшее приравнивается к соответствующей категории рабочих или служащих, в зависимости от его имущественного положения и степени его социальной полезности, по усмотрению суда.

По вопросу об ответственности государства за действия и распоряжения служащих гражданское законодательство советских республик содержит ограничительное правило. Ответственность эта имеет место лишь в случаях, особо указанных в законе [1]).

§ 18. Неосновательное обогащение. На-ряду с обязательствами, возникающими вследствие причинения другому вреда, Гражданский Кодекс регламентирует еще один вид внедоговорных обязательств, а именно: обязательства, возникающие вследствие неосновательного обогащения. В ст. 399 Гражданского Кодекса

[1]) Как пример укажем на установленную законом ответственность государства за действия должностных лиц, производящих принудительное отчуждение, и за потраву, причиненную войсками.

содержится общее правило, что «обогатившийся за счет другого без достаточного, установленного законом или договором, основания обязан возвратить неосновательно полученное». Главнейшим случаем возникновения этих обязательств является признание сделки недействительной (см. выше о недействительности сделок и договоров). Наиболее характерное правило содержится в ст. 402 Гражданского Кодекса: «обогатившийся за счет другого лица вследствие противозаконного или направленного в ущерб государству действия этого лица обязан внести неосновательно полученное в доход государства». Например, является неосновательным обогащением и подлежит внесению в доход государства все переданное сторонами друг другу по договору, признанному противозаконным, и т. п. Взыскание неосновательного обогащения в доход государства является в этих случаях могущественным стимулом к соблюдению отдельными лицами, при совершении ими сделок, ограничительных правил Гражданского Кодекса. Что касается об'ема возвращения, то ответственность неосновательно обогатившегося определяется в зависимости от того, знал ли обогатившийся или должен ли был он знать о неосновательности обогащения. С того времени, когда он узнал или должен был узнать о неосновательности своего обогащения, обогатившийся должен возвратить все доходы, которые он извлек или должен был извлечь, и отвечает за произведенное или допущенное им ухудшение имущества; до этого времени он отвечает лишь за умысел и грубую небрежность (ст. 400).

§ 19. Виды обязательственных договоров. Обязательственное право Гражданского Кодекса содержит как ряд общих положений обязательственно-договорного права, так и нормы, относящиеся к отдельным видам договоров. На общих положениях мы останавливаться не будем. В них мало принципиально нового, по сравнению с обычным содержанием этого отдела в буржуазных кодексах. По поводу отдельных видов договорных обязательств, прежде чем перейти к рассмотрению важнейших из них порознь, мы отметим следующее: советские гражданские кодексы нормируют меньшее число видов этих договоров, чем они находят себе место в новейших буржуазных кодексах. Об'ясняется это отчасти тем уже отмеченным нами обстоятельством, что советское право не допускает некоторых видов договоров, распространенных в буржуазных государствах. Не все, однако, виды договоров, о которых мы находим упоминания в гражданских кодексах, должны считаться тем самым не могущими получить признание в советском суде. Нельзя считать, что гражданские кодексы РСФСР и других советских республик знают лишь замкнутый, ограниченный перечень допускаемых ими обязательственных прав, подобно тому, как это имеет место с правами вещными. Несомненно, что такой, в частности, договор, как поклажа, должен почитаться вполне допустимым. Мы не будем останавливаться в этом очерке на весьма важных договорах товарищества и стра-

хования, так как эти виды обязательств будут подробно освещены в специальных очерках нашего раздела. Мы ограничимся в этом очерке следующими договорами: купля-продажа, имущественный наем, заем, подряд, поручительство, поручение и доверенность и дарение. Советское право не признает противоположения договоров торговых и неторговых (общегражданских). Мысль о создании, на-ряду с Гражданским Кодексом, особого Торгового Уложения была при разработке Гражданского Кодекса отвергнута, и в этот последний Кодекс были включены такие почитаемые в других законодательствах за «торговые договоры», как полные товарищества, акционерные общества и страхование.

§ 20. Купля-продажа. Гражданский Кодекс ставит договор купли-продажи [1]) в такие рамки, чтобы этот договор служил средством проявления здорового товарооборота. Для этой цели он содержит ряд норм, преграждающих путь спекуляции. Мы уже упоминали о запрещении скупки золотой монеты. Этой же цели служат правила, по которым немуниципализированные жилые строения могут быть предметом купли-продажи лишь при наличии следующих условий: в результате купли-продажи в руках покупателя — его супруги и несовершеннолетних детей — не должно оказаться двух или более строений: от имени продавца — его супруги и несовершеннолетних детей — не должно совершаться отчуждение более одного владения в течение трех лет.

Право собственности на отчуждаемую вещь переходит к приобретателю в отношении индивидуально определенной вещи с момента соглашения; в отношении же определенной родовыми признаками вещи — с момента передачи. При отсутствии иного соглашения риск случайной гибели проданного имущества переходит к покупателю, одновременно с переходом к нему права собственности.

Гражданские кодексы союзных республик содержат подробные правила об ответственности продавца за недостатки проданной вещи (см. статьи 195—205 ГК РСФСР) [2]).

О купле-продаже в розницу с рассрочкой платежа существуют в РСФСР, УССР и БССР специальные законы [3]).

§ 21. Имущественный наем. Договор имущественного найма имеет в СССР особо важное значение. Почти все более крупные строения и предприятия обращены в собственность государства.

---

[1]) Купля-продажа — договор, в силу которого одна сторона (продавец) передает другой стороне в собственность свое имущество, а другая сторона (покупатель) обязуется принять это имущество и уплатить известную сумму денег. Купля-продажа отличается от мены, также допускаемой Гражданским Кодексом, тем, что при мене производится с обеих сторон обмен определенного имущества. К договору мены применяются соответствующие правила о купле-продаже.

[2]) Правила эти не отличаются принципиально от аналогичных норм, имеющихся в буржуазных кодексах.

[3]) Законы эти более благоприятны для покупателя, чем законы всех других стран.

Проживание в собственном доме и владение собственным промышленным предприятием представляет собой в СССР более редкое явление, чем где бы то ни было. Соответственно этому, законодательство об аренде государственных предприятий и о найме жилищ представляет в СССР предметы первостепенной практической важности. Первая из этих тем будет освещена в одном из последующих специальных очерков; здесь мы ограничимся нормами о найме жилищ. В жилищном вопросе классовая политика советского правительства проявляется особенно остро. Рабоче-крестьянское правительство не может не учитывать того факта, что покупательная способность преобладающей массы трудящегося населения в результате двух войн настолько упала, что оно не в состоянии было бы в борьбе за здоровое жилище выдерживать «свободной конкуренции», на равных началах с торговцами и лицами свободных профессий. Если советское правительство стало бы проводить в своей стране «демократические» принципы равной платы за равную площадь и одинаковых для всех квартирантов поводов к выселению, невзирая на социальное и имущественное положение, то от такой политики пролетариату неподздоровилось бы. От острого жилищного кризиса буржуазия отделалась бы небольшими, относительно, приплатами, а рабочий класс попадал бы в крайне тяжелые жилищные условия. Советская власть приходит на помощь трудящимся и особенно беднейшим группам их и уравновещивает в известной мере недостаточность у них средств рядом правил, ставящих их в лучшее, по сравнению с другими элементами, правовое положение.

Наемные рабочие и служащие, учащиеся государственных учебных заведений, состоящие на иждивении красноармейцев члены их семейств, инвалиды труда и войны пользуются по истечении срока правом требовать возобновления договора найма на неопределенный срок. Остальные категории граждан могут быть выселены, если договор найма был заключен без указания срока, с предупреждением о прекращении договора на 3 месяца вперед; в отношении лиц с нетрудовым доходом срок этот в РСФСР сокращен до 1 месяца.

Ставки квартирной платы в советских республиках устанавливаются в размерах, очень сильно меняющихся в зависимости от социального и имущественного положения нанимателей.

Так как обладание определенных групп определенным жилым помещением представляет собой в условиях нашей жизни чрезвычайно ценное благо, особенно для трудящихся, то закон хотя и допускает выселение граждан из занимаемых помещений до истечения срока, но ограничивает возможность выселения определенным кругом случаев и предоставляет разрешение споров об этом исключительно суду. Договор найма может быть (в РСФСР) досрочно расторгнут судом по требованию заинтересованных лиц и учреждений: а) если наймодатель не предоставляет в пользование нанимателя условленного имущества; б) если

наймодатель не произвел в установленный срок лежащего на его обязанности ремонта, и если имущество, в силу обстоятельств, за которые наниматель не отвечает, окажется в негодном для условленного пользования состоянии; в) если наниматель умышленно или по небрежности ухудшает состояние имущества; г) если наниматель пользуется имуществом не в соответствии с законом, договором или назначением имущества; д) если наниматель жилого помещения своим поведением делает для других жильцов невозможным совместное с ним жительство в комнате или квартире; е) если наниматель в установленный срок не произвел лежащего на его обязанности ремонта; ж) в случае неплатежа квартирной платы рабочими и служащими государственных и частных учреждений и предприятий, состоящими на социальном обеспечении инвалидами труда и войны, семьями мобилизованных, состоящими на государственных стипендиях учащимися, получающими пособие из касс социального страхования безработными — по истечении двух месяцев после установленного для них декретом ВЦИК'а и СНК от 21 июля 1924 г. (СУ, 1924 г., № 67, ст. 662) для взноса означенной платы срока; в случаях неплатежа квартирной платы прочими гражданами — по истечении 7 дней после установленного для них упомянутым декретом срока; к неплатежу квартирной платы приравнивается невзнос платы за пользование водой, канализацией, отоплением, освещением и за ремонт жилища по истечении упомянутых сроков (двухмесячного и семидневного) после пред'явленного об означенной плате требования; з) в случаях необходимости производства капитального ремонта помещения, с тем непременным условием, что, по учинении такового ремонта, жилище должно быть предоставлено проживавшим в нем до ремонта лицам, если они того пожелают.

В административном порядке допускается выселение лишь в определенных случаях, прямо предусмотренных законом, например из домов, закрепленных за учреждением или предприятием, из зданий особого назначения (школы, больницы и т. п.), из домов, грозящих обвалом, и т. п. Законы наши предусматривают при выселении оказание ряда льгот для трудящихся.

§ 22. Заем. По договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или определенные родовыми признаками вещи, а заемщик обязуется возвратить займодавцу полученную сумму денег или равное взятому взаймы количество вещей того же рода и качества (ст. 208). На-ряду с этим, в форму заемного обязательства может быть облечен, по соглашению сторон, всякий долг, возникший из какого-либо договора или другого основания (ст. 209); например, покупщик выдает продавцу, вместо покупной цены, заемное обязательство. Начисление процентов на занятую сумму не предполагается; займодавец может требовать проценты лишь тогда, когда они условлены по договору (ст. 212). Гражданский

Кодекс не устанавливает какого-либо максимального размера процентов, свыше коего взимание процентов является запрещенным; но если величина процентов связана с кабальным характером договора займа, то последний может быть признан недействительным. Начисление процентов на проценты (сложные проценты, или анатоцизм) воспрещается; из этого правила сделано, однако, изъятие в отношении сделок, совершаемых кредитными учреждениями. Особые правила устанавливаются Гражданским Кодексом относительно досрочного платежа по займу: а) по беспроцентному займу заемщик вправе произвести платеж и до срока, указанного в договоре (ст. 215); б) по процентному займу, если размер процентов установлен свыше 6% годовых, заемщик имеет право произвести досрочный платеж, предварив об этом займодавца за 3 месяца или уплатив проценты за месяц вперед (ст. 216). Последнее правило является строго принудительным: отказ заемщика от права произвести досрочный платеж является недействительным.

На-ряду с договором займа, в Гражданском Кодексе упоминается и о предварительном договоре о заключении в будущем договора займа (ст. 218). Для охраны интересов лица, обязавшегося по предварительному договору дать другому взаймы, Гражданский Кодекс постановляет, что это лицо может требовать расторжения предварительного договора, если впоследствии имущественное положение контрагента значительно ухудшится, в частности если он будет признан несостоятельным или приостановит платежи.

§ 23. Подряд. Характерными признаками договора подряда является, согласно ст. 220 Гражданского Кодекса, выполнение подрядчиком за условленное вознаграждение какой-либо работы по заданию заказчика, но за свой, подрядчика, риск. В общую категорию подряда входят чрезвычайно разнообразные случаи. Примерами подряда являются возведение или ремонт сооружений, заготовка дров, перевозка и т. д. Вместе с тем, следует отметить, что Гражданский Кодекс дает единую нормировку подряда, не выделяя в особую группу мелких подрядов, так называемых «заказов». Работа может выполняться как из материала подрядчика, так и из материала заказчика; в последнем случае подрядчик обязан принять все меры к полной сохранности вверенного ему имущества и отвечает за всякое упущение, повлекшее гибель, пропажу или повреждение этого имущества. Лежащий на подрядчике риск выражается в том, что если предмет подряда до сдачи его заказчику случайно погиб, или окончание работы стало невозможным, то подрядчик не вправе требовать вознаграждения за работу (ст. 232), но риск случайной гибели материалов для сдачи работы несет сторона, доставившая материал (ст. 233). Если подрядчик сдает работу с недостатками, делающими ее непригодной к предусмотренному договором или обычному назначению, или же если работа не обладает обусловленными по договору

качествами, то заказчик имеет право требовать или безвозмездного исправления недостатков, или соответственного уменьшения цены подряда, или расторжения договора и возмещения убытков (ст. 227).

Отношения подряда имеют большое значение в области хозяйственной деятельности государства и выражаются в сдаче госорганами выполнения отдельных хозяйственных работ, на началах подряда, другим государственным, кооперативным или частным организациям. Необходимость принятия мер к ограждению интересов государства-заказчика привело к установлению специального Положения о государственных подрядах и поставках, применяемого в дополнение к общим правилам Гражданского Кодекса и составляющего Приложение 12-е к Гражданскому Кодексу (Положение это было утверждено еще 30 сентября 1921 г. и затем переиздано, с значительными изменениями 27 июля 1923 г.). Главнейшие особенности господрядов сводятся к следующему: 1) если стоимость подряда составляет более 10 000 руб., то сдача подряда госорганом производится путем публичных торгов (из этого общего правила установлены из'ятия для следующих случаев: а) если подряд сдается для борьбы со стихийными бедствиями; б) если операция подряда, сдаваемого госорганом, не находящимся на госбюджете, входит в круг его оперативной, производственной или коммерческой деятельности; в) если подрядчиком является госорган или кооперативная организация: центральная, областная и районная); 2) с неисправного подрядчика орган государства взыскивает одновременно убытки и условленную неустойку; 3) в обеспечение выполнения подряда подрядчик обязан внести залог в размере не менее 10% стоимости договора (от обязанности представления залога могут быть освобождены госорганы, смешанные общества и кооперативные об'единения); 4) в договор господряда должно включаться, под страхом недействительности договора, условие о неустойке как на случай просрочки, так и на случай неисполнения договора подрядчиком; размер неустойки за неисполнение договора не может быть ниже 10% суммы договора.

Аналогичные правила установлены и для государственных поставок; содержание этого договора сводится к обязанности поставщика доставить государству за условленную цену к определенному сроку известное количество вещей, определенных родовыми признаками. Кроме специальных правил, установленных Положением о господрядах и поставках, к поставкам применяются общие постановления Гражданского Кодекса о купле-продаже.

§ 24. Поручительство. Договор поручительства является одним из способов обеспечения обязательств: поручитель обязывается перед кредитором третьего лица отвечать за исполнение последним его обязательства в полном об'еме или в части (ст. 236). Обязательство третьего лица, именуемого главным должником, является главным обязательством, и по отношению к этому обяза-

тельству поручительство имеет акцессорный (зависимый, вспомогательный) характер; оно прекращается с прекращением главного обязательства (ст. 249). Нормальным случаем является ответственность поручителя в об'еме ответственности главного должника; ограничения ответственности поручителя должны быть указаны в договоре поручительства (ст. 239). В связи с этим, в случае неисполнения обязательства главным должником, последний и поручитель отвечают перед кредитором солидарно, если в договоре поручительства не указано другого порядка ответственности поручителя (ст. 241); таким образом, по общему правилу, возникновение ответственности поручителя не ставится в зависимость от безуспешности взыскания с главного должника. Поручитель, исполнивший обязательство вместо главного должника, становится на место кредитора (ст. 246) и имеет право требования к главному должнику по праву регресса. Ответственность поручителя ограничена определенным, сравнительно кратким, сроком. Поручительство прекращается, если кредитор в течение трех месяцев со дня наступления срока главного обязательства не пред'явил иска к поручителю; если же срок исполнения главного обязательства не указан, то при отсутствии иного соглашения ответственность поручителя прекращается по истечении одного года со дня заключения договора поручительства (ст. 250).

§ 25. Поручение и доверенность. Целью договора поручения является осуществление договорного представительства: одно лицо (доверитель) уполномачивает избранное им другое лицо (поверенного) совершать за счет и от имени доверителя указанные последним действия, а поверенный обязуется совершать эти действия (ст. 251). Сделки, совершенные поверенным от имени доверителя в пределах полномочия (см. ниже о доверенности), имеют обязательную силу для доверителя и порождают непосредственно для него права и обязанности. При выполнении поручения поверенный вправе отступить от указаний доверителя лишь в случае, если таковое отступление необходимо в интересах доверителя и если притом поверенный не имеет возможности предварительно снестись с доверителем (ст. 252); казалось бы, что в этих случаях отступление от указаний доверителя является не только правом, но и обязанностью поверенного. По общему правилу, договор поручения является безвозмездным: право поверенного на вознаграждение возникает только в том случае, когда вознаграждение определено договором или утвержденными в законе таксами (ст. 252, ч. 2), но доверитель обязан возместить необходимые издержки поверенного (ст. 256). В основе договора поручения лежит д о в е р и е доверителя к поверенному, и личный момент играет в этом договоре существенную роль. Поэтому доверитель может во всякое время отменить поручение, а поверенный может во всякое время отказаться от исполнения его; право это признается законом настолько важным, что соглашения об отказе от этого права являются недействительными (ст. 257);

однако расторжение договора одной стороной до исполнения поручения влечет за собой в ряде случаев обязанность возмещения убытков, причиненных другому контрагенту этим расторжением (ст.ст. 258, 259). Поверенный обязан выполнить поручение лично; передача исполнения поручения другому лицу допускается лишь тогда, когда возможность этой передачи предусмотрена договором или же когда поверенный вынужден к передаче силой обстоятельств, в целях охраны интересов доверителя; поверенный отвечает за выбор своего заместителя, а доверитель может отвести последнего (ст. 254). Из личного характера договора поручительства вытекает и то, что договор этот прекращается в случае смерти как доверителя, так и поверенного (ст. 260). Однако в целях обеспечения безостановочной деятельности торгово-промышленных предприятий установлено правило, что поручение управлять таким предприятием сохраняет силу и по смерти доверителя, пока не будет отменено его правопреемниками (ст. 261).

Договор поручения обычно удостоверяется особым документом — доверенностью (или уполномочием), выдаваемой доверителем поверенному (ст. 264). Последняя является для третьих лиц доказательством права поверенного совершать от имени доверителя действия, непосредственно устанавливающие права и обязанности доверителя, и действия поверенного, совершенные в рамках доверенности, обязывают доверителя. Вне этих случаев действия поверенного создают для доверителя права и обязанности, если таковые действия впоследствии одобрены доверителем (ст. 269). Вытекая из договора поручения, доверенность может быть во всякое время отменена доверителем, и поверенный может отказаться от нее (ст. 270). Доверенность является документом срочным; она не может быть выдана на срок более трех лет; если же срок действительности в доверенности не указан, то она сохраняет силу в течение одного года (ст. 268).

§ 26. Дарение. Безвозмездные сделки не могут способствовать товарному обороту и развитию производительных сил страны. При наличии у нас ограничений для перехода имущества по наследству дарение могло бы служить формой для обхода законов о наследовании. В небольших размерах безвозмездные сделки могут сыграть некоторую положительную роль как источник поддержки мелкобуржуазного хозяйства или средств существования нетрудоспособных членов общества. Гражданский Кодекс допускал поэтому в своей первоначальной редакции дарение лишь на сумму до 10 000 руб. С 1 января 1926 г. это ограничение было отменено в связи с отменой максимума имущества, переходящего по наследству (о чем см. ниже). Для договоров дарения сохранилось, однако, и по настоящее время то ограничение, что договоры эти, если сумма их превышает 1 000 рублей, должны, под страхом недействительности, заключаться в нотариальной форме.

§ 27. Форма договоров. Гражданские кодексы союзных республик пред'являют к форме договоров более высокие требования.

чем это делают многие другие кодексы. Они требуют чаще, чем большинство других кодексов, соблюдения как простой письменной формы, так и нотариальной [1]). Об'ясняется это тем, во-первых, что низкий пока еще уровень распространения общего образования и юридических знаний в СССР требует того, чтобы сделки выражались в возможно более отчетливой и менее допускающей различное понимание форме, а при некоторых сделках — обязательно привлекались специалисты, и, во-вторых, тем, что советское государство, обязывая стороны привлекать нотариуса, тем самым облегчает возможность государственного контроля над законностью сделок. Простая письменная форма требуется в частности для: всех договоров на сумму более 500 рублей (кроме купли-продажи за наличный расчет); залога; найма имущества сроком больше года; займа более 50 рублей; предварительного договора о будущем займе; издательского договора; поручительства, доверенности, страхования. Несоблюдение простой письменной формы не делает в большинстве случаев (исключение — издательский договор и страхование) сделки недействительною, но по большей части препятствует допущению свидетельских показаний. Для того, чтобы доказать заключение таких договоров, допускаются, по большей части, только письменные доказательства (например, письма). Нотариальное удостоверение требуется для сделок госорганов между собой и с частными лицами, если они превышают известные предельные суммы (в различных республиках эти суммы неодинаковы). Из этого правила есть много исключений (см. ст. 137 ГК). Кроме того, нотариальное удостоверение требуется для некоторых видов доверенности (см. ст. ст. 265 и 266 ГК), для договоров о праве застройки, для залога строения и права застройки, для дарения более 1 000 р., для найма государственного или коммунального предприятия, для купли-продажи строений. В случае купли-продажи и залога строений, а также права застройки закон требует, кроме того, последующей регистрации в коммунальном отделе. Необлечение договора в нотариальную форму, если эта форма установлена законом или договором, имеет своим последствием признание сделки несостоявшеюся: сделка, не облеченная в этих случаях в должную форму, не порождает для сторон прав и обязанностей.

§ 28. Наследственное право [2]). Гражданский Кодекс, допустив в определенных и ограниченных рамках право частной собственности и частно-имущественный оборот, установил возможность перехода имущественных прав, после смерти их суб'екта, в порядке законного или завещательного наследования (ГК, ст. 416—

---

[1]) Последняя существовала у нас до недавнего времени в двух видах: нотариальное засвидетельствование и нотариальное совершение (в последнем случае в книгу заносится весь договор). Недавним законом это различие было устранено.

[2]) § 28—34 написаны пр. С. И. Перетерским.

435) [1]). Введение института наследования преследует цели усиления стимулов для допущенного законом частного накопления имущества. Однако наследственное право установлено в ограниченных рамках, и регламентация этого права в Гражданском Кодексе содержит в себе ряд принципиальных отличий от соответствующих постановлений буржуазно-капиталистических государств.

§ 29. Предмет наследования. До недавнего времени основным ограничением наследственного права было установленное гражданскими кодексами правило, что наследование допускается лишь в пределах стоимости наследственного имущества не свыше 10 000 р., за вычетом всех долгов умершего (ст. 416). Излишек свыше 10 000 р. поступал в пользу государства, при чем, если наследственное имущество могло быть безболезненно разделено между наследниками и государством, то производился раздел или ликвидация наследственного имущества в части, превышающей предельный размер наследства, в пользу государства; если же по характеру составных частей раздел наследственного имущества представлялся хозяйственно невыгодным, то между органами государства и частными лицами могло быть установлено или совместное владение или право выкупа соответственной части в пользу государства или частных лиц, если последнее допускалось интересами государства (ст. 417). Из общего правила об ограничении наследования суммой в 10 000 р. еще Гражданским Кодексом было установлено существенное изъятие, заключавшееся в том, что права, вытекающие из заключаемых госорганами с частными лицами договоров (арендных, концессионных, застроечных и др.), переходили в порядке наследования по закону и по завещанию в пределах сроков, установленных этими договорами, без ограничения указанной выше предельной стоимостью (прим. к ст. 416).

В настоящее время ограничение размера имущества, могущего переходить в порядке наследования и дарения, отменено постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 29 января 1926 г. (СЗ СССР, 1926 г., № 6, ст. 37), которым предложено ЦИК'ам союзных республик провести отмену этого ограничения с 1 марта 1926 г. Это мероприятие вызвано тем обстоятельством, что при развитии хозяйственной жизни страны максимум в 10 000 р. оказался слишком мал и тормозил организацию здоровых частных промышленных и торговых предприятий. Интересы же государ-

[1]) До издания Гражданского Кодекса институт наследования советским законодательством принципиально отвергался. Декретом ВЦИК'а от 27 апреля 1918 г. (СУ, ст. 456) было постановлено, что наследование отменяется и что все имущество умершего становится государственным достоянием. Однако если имущество умершего не превышало 10 000 р., в частности — состояло из усадьбы, домашней обстановки и средств производства, то оно поступало в непосредственное управление имеющихся налицо нуждающихся и нетрудоспособных супруга и ближайших родственников умершего. В этом правиле, преследовавшем цели обеспечения ближайших к умершему лиц, нельзя, однако, видеть признания наследственных прав этих лиц.

ства и при отмене максимума в полной мере ограждены высокими ставками налога с крупных наследственных имуществ (см. ниже).

Вместе с имущественным активом к наследникам переходят и обязательства наследодателя (кроме обязательств, имеющих чисто личный характер). Наследник отвечает по этим обязательствам, но лишь в пределах стоимости перешедшего к нему актива (ст. 434).

Особое положение занимает тот случай, когда наследодатель является членом крестьянского двора. Согласно ст. 67 Земельного Кодекса, право на землю, находящуюся в трудовом пользовании двора, а также постройки и сельскохозяйственный инвентарь принадлежит всем членам двора, в полном составе. Другими словами, указанное имущество не является об'ектом индивидуального права. Поэтому права на это имущество не могут переходить по наследству, и в случае смерти члена двора имущество двора остается в полном об'еме в пользовании прочих членов двора.

§ 30. Круг наследников. Гражданский Кодекс исходит из того принципа, что наследство может переходить лишь к лицам, которые в среднем и типичном случае являются непосредственно связанными, в имущественном и личном отношениях, с наследодателем. Поэтому круг наследников, по Гражданскому Кодексу, является очень ограниченным. В частности, наследниками являются (ст. 418):

а) прямые нисходящие наследодателя, при чем никакого различия между брачным и внебрачным происхождением не делается;

б) переживший супруг;

в) иждивенцы — нетрудоспособные и неимущие лица, находившиеся на полном иждивении умершего в течение не менее года до его смерти. Не требуется, чтобы эти лица находились в родственной связи с умершим; основанием их наследственного права является их экономическая зависимость от умершего, необходимость предоставить им хотя бы некоторое обеспечение и хотя бы некоторые средства для дальнейшего существования. Это представляется существенно важным впредь до широкого развития социального обеспечения.

Иногда высказывались сомнения относительно отсутствия в числе законных наследников родителей наследодателя. Родители не имеют самостоятельного наследственного права и могут получить наследство лишь в тех случаях, если они являются иждивенцами наследодателя. В противном случае, — если они живут на свои средства, — между ними и наследодателем отсутствует та хозяйственная связанность, которая является одним из главнейших оснований наследственного права по Гражданскому Кодексу.

Права наследников на наследство определяются по моменту открытия наследства; поэтому наследниками могут быть только лица, находящиеся в живых к моменту смерти наследодателя.

Однако дети, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся после его смерти, также являются наследниками (прим. к ст. 418).

§ 31. Порядок раздела наследства. По общему правилу ст. 420 Гражданского Кодекса наследственное имущество делится поголовно, на равные доли, между всеми законными наследниками. Поэтому каждый из законных наследников имеет одинаковое и самостоятельное право на наследство. В Гражданском Кодексе не содержится правила о том, что ближайшие родственники устраняют от наследования более отдаленных родственников. Все наследники одновременно и на одинаковых основаниях призываются к наследованию. Поэтому, если после наследодателя остались вдова, сын, два внука (сыновья последнего), внучка от умершей дочери наследодателя и иждивенец, то каждое из перечисленных лиц получает по $^1/_6$ наследственного имущества.

На ряду с этим устанавливаются особые правила в отношении предметов обычной домашней обстановки и обихода, за исключением предметов роскоши. Это имущество переходит к тем из законных наследников, которые проживали совместно с наследодателем (ст. 421) [1]). Основанием этого правила является то обстоятельство, что если наследодатель проживал совместно с некоторыми из своих наследников, то у них возникла фактическая общность пользования домашней обстановкой и предметами обихода; имеется, таким образом, некоторая хозяйственная ячейка, которая должна быть сохранена. Допустить передачу хотя бы части указанных предметов наследникам, проживающим на стороне, значило бы нарушить интересы наследников, проживающих совместно с наследодателем; в то же время, если наследник проживает отдельно от наследодателя, своим хозяйством, то обычно у него не имеется настоятельной необходимости в получении предметов обычной домашней обстановки и обихода. Следует думать, что наследователь не вправе завещать указанное имущество наследникам, проживающим отдельно от наследодателя; при таких условиях переход этого имущества к наследникам, проживавшим совместно с наследодателем, носит некоторые черты института, знакомого западно-европейским законодательствам под именем «необходимого наследования».

§ 32. Наследование по завещанию. Гражданский Кодекс предоставляет лицу право делать распоряжения о распределении его имущества после его смерти. Такое распоряжение называется завещанием (ст. 422). Наследником по завещанию может быть назначено лишь лицо, являющееся наследником по закону; без этого правила строгое ограничение круга законных наследников являлось бы практически бесцельным. Содержанием завещания могут быть следующие распоряжения:

---

[1]) При чем это имущество не зачисляется в стоимость наследства, подлежащую обложением наследственным налогом.

а) Распределение имущества между законными наследниками не поровну, а в долях по усмотрению завещателя.

В частности, завещатель может предоставить все свое имущество лишь некоторым из числа наследников или даже одному наследнику.

б) Возложение на наследника, получающего имущество по завещанию, обязательства в пользу другого или других наследников (ст. 423).

в) Категорическое лишение кого-либо из законных наследников права наследования. Путем такого распоряжения наследователь как бы указывает, что в данном конкретном случае между ним и тем или другим наследником отсутствует та связь, которая является основой права на наследство. В этих случаях доля наследства, которая причиталась бы лишенному наследства, переходит к государству (прим. к ст. 422).

Завещание должно быть составлено в нотариальной форме (ст. 425); завещателю выдается на руки выпись из актовой книги, заменяющая подлинное завещание.

Исключение из общих правил о форме завещания установлено, в частности, для вкладов в гострудовых сберегательных кассах: вкладчику предоставляется право особой надписью на именном вкладном документе [1]) указывать лиц, которым должен быть выдан вклад в случае его смерти, с соблюдением только правил о круге лиц, допускаемых к наследованию (ст. 36 Положения о гос. труд. сбер. кассах, утв. ЦИК'ом и СНК СССР 27 ноября 1925 г., СЗ СССР, 1925 г., № 81, ст. 612).

§ 33. Принятие наследства. В отношении принятия наследства Гражданский Кодекс делит наследников на две категории: а) присутствующих в месте открытия наследства, б) отсутствующих. Наследник, относящийся к первой категории, предполагается принявшим наследство. Для того, чтобы наследство к нему не перешло, он должен заявить суду, в течение трех месяцев со дня принятия мер охранения, об отказе от наследства. Доля отказавшегося переходит к государству, т.-е. не происходит приращения наследственных долей других наследников. Находящийся налицо наследник может вступить в управление наследственным имуществом, не дожидаясь явки прочих наследников; если эти последние явятся в течение 6 месяцев со дня принятия мер охранения наследственного имущества, то они могут истребовать причитающуюся им долю (ст. 429). В другом положении находится наследник, отсутствующий в месте открытия наследства. От него требуется, чтобы он *принял* наследство в течение 6 месяцев со дня принятия мер охранения (ст. 430); формального отказа от наследства не требуется: непринятие наследства

[1]) В отношении же передачи (в том числе и на случай смерти) пред'явительских вкладных документов никаких ограничений не установлено, так как по пред'явительским вкладам вкладчиком признается держатель вкладного документа.

отсутствующим наследником лишает его наследственных прав. Таким образом, для явки всех наследников дается 6-месячный срок. При этом, в целях приведения в ясность обременяющих наследство долгов, кредиторы наследодателя обязаны заявить свои претензии, под страхом утраты права требования, в тот же 6-месячный срок (прим. к ст. 434).

§ 34. Права государства на наследственное имущество. В настоящее время, с отменой предельного максимума переходящего по наследству имущества (при котором излишки поступали государству), государство приобретает право на наследственное имущество в следующих случаях:

а) на долю законного наследника, лишенного завещателем права наследования,

б) если наследники не явятся в течение 6 месяцев со дня принятия мер охранения,

в) если наследник откажется от наследства.

В последних двух случаях имущество называется «выморочным». Государство, к которому перешло выморочное имущество, отвечает за долги наследодателя в пределах действительной стоимости этого имущества (ст. 434). Такие же последствия наступают и в случае перехода к государству доли наследника, лишенного наследства, так как это имущество приравнивается к выморочному (прим. к ст. 422, 433 и 434).

На ряду с этим часть наследственного имущества переходит к государству путем взимания налога с наследства. С 1 марта 1926 г. введено в действие новое общесоюзное Положение о налоге с имуществ, переходящих в порядке наследования и дарения, утвержденное ЦИК'ом и СНК СССР 29 января 1926 г.[1]) (С. З. СССР, 1926 г., № 6, ст. ст. 38—39). Налогом облагаются наследства, стоимость которых превышает 1 000 р. Ставки налога исчисляются со всей наследственной массы, независимо от числа наследников. Из стоимости наследственного имущества при исчислении налога *исключаются*, в частности: а) подлежащая выдаче рабочим и служащим зарплата, а также задолженность по социальному страхованию; б) вознаграждение за медицинскую помощь и уход во время предсмертной болезни наследодателя; в) расходы на его погребение; г) суммы, причитающиеся с наследодателя по налогам; д) долги наследодателя, кроме его долгов наследникам, документально подтвержденные (векселями, торговыми книгами и пр.) или установленные в судебном порядке. В наследственное имущество при исчислении налога *не включаются*, в частности: а) предметы обычной домашней обстановки и обихода, переходящие к лицам, совместно проживавшим с наследодателем, за исключением предметов роскоши; б) страховые

[1]) В связи с изданием этого Положения утрачивают силу соответствующие декреты, ранее изданные в масштабе отдельных союзных республик. В некоторых республиках, в частности в РСФСР, изданы подробные правила, развивающие и дополняющие Положение о налоге наследств.

суммы, подлежащие выдаче в силу договоров личного страхования; в) переходящие к наследникам автора и патентообладателя авторские права и патенты на изобретения; г) вклады наследодателя в гострудовые сберегательные кассы. Таким образом, при определении действительной стоимости наследственного имущества ко времени открытия наследства для исчисления налога принимается во внимание только остающееся за указанными исключениями и вычетами имущество. Ставки налога являются прогрессивными: минимальной ставкой является 1% (для наследств от одной до двух тысяч рублей), максимальной (для наследств свыше 500 000 р.) — с первых 500 000 р. — 238 540 р. и с остальной суммы —90%.

II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И УЧРЕЖДЕНИЯ.

Доц. А. В. Карасс.

§ 1. Введение. В результате «экспроприации экспроприаторов» наступает «превращение капиталистической собственности, фактически уже основанной на общественном производстве, в общественную собственность» [1]). Это превращение у нас было осуществлено в отношении частных промышленных предприятий не сразу, а путем целого ряда последовательно проведенных революционных мероприятий. 14 ноября 1917 г. было утверждено Положение о рабочем контроле [2]) в промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных и проч. предприятиях. Согласно этому Положению, рабочий контроль осуществляется выборными органами рабочих данного предприятия над производством, куплей, продажей продуктов и т. п., а также над финансовой стороной предприятия. При этом решения органов рабочего контроля обязательны для владельцев предприятия и могут быть отменены лишь постановлением высших органов рабочего контроля. Таким образом, на ряду с прежним хозяином предприятия, капиталистом, появляется новая — и весьма внушительная — сила, в лице заводского или фабричного комитета, совета старост и т. п., которым владелец предприятия обязан пред'являть все свои книги и отчеты, и решения которых для него обязательны. Этот закон о рабочем контроле был подтвержден в январе 1918 г. III Всероссийским с'ездом советов, как первый шаг к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта в собственность советской рабоче-крестьянской республики. Декретом 5 декабря 1917 г. о Высшем совете народного хозяйства [3]), последнему предоставлено, в целях организации народного хо-

---

[1]) К. Маркс, «Капитал», т. I, стр. 756—757.
[2]) СУ, 1917 г., № 3, ст. 35.
[3]) СУ, 1917 г., № 5, ст. 83.

зяйства и государственных финансов, весьма широкие права конфискации, реквизиции, секвестра, принудительного синдицирования различных отраслей промышленности и торговли.

Декретом 28 (15) июня 1918 г. [1]) была произведена национализация крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной, деревообделочной, табачной, резиновой, стекольной и керамической, кожевенной и цементной промышленности, крупнейших паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и железнодорожному транспорту, а также принадлежащих крупным акционерным обществам и паевым товариществам предприятий, вырабатывающих целлюлозу и древесную массу, фабрик: писчебумажных, картонных, искусственных жиров, заводов: мыловаренных, стеариновых, салотопенных, маслобойных, минеральных кислот, кальция-карбида, искусственных углей, костеобжигательных и пороховых. Таким образом, пролетарское государство становится собственником всех крупных и средних промышленных предприятий.

§ 2. Трестирование государственных предприятий. С переходом к новой экономической политике, вызвавшей, в результате замены продразверстки натуральным налогом, образование внутреннего рынка и развитие денежного обмена, встала необходимость приспособления госпромышленности к условиям рыночного обмена. Строго централизованное управление промышленностью, вызывавшееся исключительными условиями эпохи «военного коммунизма», требовало коренного пересмотра. «Теперь борьба коммунистического и частного хозяйства переносится на экономическую почву, на рынок, где национализированная промышленность, сосредоточенная в руках рабочего государства, должна, применяясь к условиям рынка, к методам состязания на нем, завоевывать себе решительное господство» [2]). Задача крупной государственной промышленности, с переходом к нэп'у, с одной стороны, — приспособить свой аппарат к условиям рыночного обмена, с другой — овладеть стихией рынка, обеспечить себе на нем решительное господство. Это приспособление совершалось в направлении развития самостоятельности государственных предприятий в области распоряжения предоставленными им от государства ресурсами, а также в области реализации своей продукции. В этих целях IX Всероссийский с'езд советов признал «экономически и технически целесообразной организацию управления государственной промышленностью путем об'единения ряда однотипных и друг друга дополняющих государственных предприятий в губернском, областном или общегосударственном масштабе. Этим об'единениям должна быть предоставлена вся полнота административно-хозяйственных прав, гарантирующих

[1]) СУ, 1918 г., № 47, ст. 559.

[2]) Постановления IX с'езда советов по вопросам новой экономической политики и промышленности, — СУ, 1922 г., № 4, ст. 43.

рациональное ведение предприятий на основе строгого хозяйственного расчета». За об'единениями государственных фабрик и заводов, выделенными в самостоятельную хозяйственную единицу и переведенными на хозяйственный расчет, укрепляется наименование трестов, заимствованное из словаря капиталистической экономики. Капиталистическим трестом называется соединение многих предприятий в одно общее предприятие, имеющее обычно монополистический характер. Образование капиталистических трестов означает концентрацию данной отрасли промышленности и осуществляется или в форме слияния (фузии), когда прежние (сливающиеся) предприятия прекращают самостоятельное существование, или в форме так называемого контрольного общества, скупающего большинство ценных бумаг (акций) прежних предприятий [1]). Фактически это означает сосредоточение экономической власти над об'единяемыми предприятиями в руках магнатов капитала, возглавляющих трест. Разумеется, советский государственный трест настолько же отличается от капиталистических трестов, насколько самое государство трудящихся переходного к социализму периода отлично от буржуазных государств. Создание трестов в советском государстве на основе пролетарской диктатуры представляет метод организации и управления национализированной промышленностью. Наш советский государственный трест является об'единением государственных предприятий и организуется в виде самостоятельной хозяйственной единицы. Основные правовые положения, касающиеся государственных предприятий, даны в ст. 19 Гражданского Кодекса РСФСР. Ст. 19 признает за всеми государственными предприятиями и их об'единениями, переведенными на хозяйственный расчет и не финансируемыми в сметном порядке, право юридического лица. Это значит, что такого рода предприятия и об'единения в качестве самостоятельных товаровладельцев могут приобретать права по имуществу, вступать в обязательства, искать и отвечать на суде (ст. 13 ГК). Во-вторых, ст. 19 подчеркивает, что переведенные на хозяйственный расчет предприятия (и их об'единения) в качестве самостоятельных юридических лиц не связаны с казной, что в имущественном отношении тресты обособлены от государственной казны, а следовательно, по обязательствам треста ответственность не может быть возложена на государственную казну. В настоящее время эту обособленность в имущественном отношении предприятия от государственной казны можно считать основным элементом понятия хозяйственного расчета.

§ 3. Декрет 10 апреля 1923 г. о государственных трестах. Основные положения, установленные ст. 19 Гражданского Кодекса, получают свое дальнейшее развитие (в отношении промышленных предприятий) в декрете 10 апреля 1923 г. о государственных

[1]) См. Роберт Лифман, «Картели и тресты», стр. 133 и след.

трестах [1]). Государственная казна за долги трестов не отвечает (ст. 1). Государственный трест со дня его регистрации приобретает право юридического лица (ст. 2). Составленный ВСНХ (или другим организующим трест наркоматом) устав треста представляется на утверждение в СТО или в Экосо соответствующей союзной республики. В уставе обозначается: наименование (фирма) треста и перечень об'единяемых трестом промышленных заведений (фабрик, заводов); предмет предприятия; размер предоставляемого тресту при его образовании уставного капитала, т.-е. всего того имущества, которое государство выделяет и передает данному тресту; численный состав и полномочия правления и ревизионной комиссии (ст. ст. 8 и 10). По утверждении устава Советом труда и обороны (или экономическим совещанием союзной республики) и после приемки правлением треста имущества производится регистрация треста Народным комиссариатом торговли (ст. ст. 10 и 12), и трест получает права юридического лица. Утвержденный, зарегистрированный и распубликованный устав определяет имущество треста, его права и степень самостоятельности в обороте. Для третьих лиц имеют силу лишь те ограничения полномочий правления по заключению сделок, которые установлены в законе и уставе треста (ст. ст. 34 и 35).

Постановлением III сессии ЦИК'а СССР о порядке управления промышленными предприятиями, имеющими общесоюзное значение [2]), в список общесоюзных предприятий включены отдельные предприятия (тресты) или целые отрасли промышленности, которые имеют первостепенное значение для обороны Союза, для охраны его интересов на мировом рынке или для проведения в общесоюзном масштабе единого плана восстановления промышленности и транспорта. Предприятия общесоюзного значения переданы в непосредственное ведение ВСНХ Союза ССР; уставы трестов общесоюзного значения утверждаются Советом труда и обороны, уставы же трестов, действующих в масштабе отдельных союзных республик, утверждаются экономическим совещанием соответствующей республики. Прибыль первых — поступает в бюджет Союза, прибыль вторых — в доход отдельной республики.

§ 4. Имущество треста. Тресту, как предприятию, выделяемому на хозяйственный расчет, т.-е. обособленному в имущественном отношении от государственной казны, государство при самом его образовании передает определенное имущество, которое вносится в устав треста под именем «уставного капитала». Уставный капитал распадается на основной и оборотный. Основным капиталом называется та часть имущества треста, которая не уничтожается целиком в одном акте производства: фабричные и др. строения, машины, оборудование, инструменты, живой и мертвый инвентарь и т. п.; к оборотному капиталу относятся

---

[1]) СУ, 1923 г., № 29, ст. 336.
[2]) СУ, 1923 г., № 113, ст. 1049.

деньги, ценные бумаги, продукция, а также все предметы, которые могут быть лишь однажды использованы в процессе производства, как-то: топливо, сырье, разные материалы и т. п. (ст. 16). Значение этого деления заключается в том, что имущество, входящее в состав основного капитала, из'ято из частного оборота, т.-е. не может быть трестом отчуждаемо или закладываемо, кроме негодных или устаревших частей. Условия и правила отчуждения отдельных частей основного капитала государственных предприятий определяются специальным декретом ЦИК'а и СНК СССР 11 июня 1926 г. об отчуждении государственного имущества [1]). Согласно этому постановлению, в качестве общего правила, не допускается отчуждение: а) промышленных, транспортных и иных предприятий в целом; б) промышленных заведений (фабрик, заводов, рудников и т. п.); в) оборудования промышленных заведений; г) подвижного состава железных дорог, морских и речных судов и летательных аппаратов; д) сооружений железнодорожного, водного и воздушного транспорта, народной связи (телеграфные, телефонные и радио-установки общего пользования), гидротехнических и предназначенных для обслуживания товарооборота (элеваторы, холодильники и т. п.), а равно электроустановок общего пользования; е) коммунальных сооружений; ж) строений (муниципализированных и национализированных). Все указанные виды госимущества не могут быть также предметом залога, а равно на это имущество не могут быть обращены взыскания кредиторов. Отчуждение бездействующих государственных фабрик и заводов допускается в случае невозможности целесообразного их использования или же в случае необходимости производства несоразмерно крупных расходов для их охраны и ремонта. При этом государственные промышленные заведения могут быть отчуждаемы кооперативным организациям независимо от числа занятых в этих заведениях рабочих; частным же лицам (как физическим, так и юридическим) могут быть отчуждаемы только такие заведения, для эксплоатации которых нормально требуется количество частных рабочих, не превышающее допускаемого специальными законами для предприятий, принадлежащих частным лицам на праве собственности (т.-е., в настоящее время не более 20 рабочих). Отчуждение оборудования промышленных заведений, а также подвижного состава железных дорог, морских и речных судов и летательных аппаратов допускается в случае, если это имущество пришло в ветхость или негодность, или не может быть использовано по назначению в достаточной степени, или же, вследствие устарелости конструкции, заменяется более усовершенствованным. Отчуждение всякого рода сооружений и строений допускается в случае, если они пришли в ветхость или негодность. Отчуждение вышеуказанного имущества допускается с разрешения соответствующего народного

[1]) СЗ СССР, 1926 г., № 42, ст. 305.

комиссариата или местного исполкома; отчуждение же действующих государственных фабрик и заводов может быть допущено лишь по специальному постановлению Совета народных комиссаров Союза ССР или соответствующей союзной республики. Продажа госимущества, за исключением малоценного или скоропортящегося, производится с публичных торгов.

Передаваемая тресту земля (с недрами, водами и лесами) не включается в состав капитала треста и не проводится по его балансу (прим. к ст. 15), так как земля, по советскому праву (ст. 21 ГК), всегда и безусловно из'ята из гражданского оборота, и владение землею допускается только на праве пользования. За пользование предоставленной им землей тресты уплачивают государству ренту.

Передавая тресту определенную часть своего имущества в качестве материального основания для его производственно-хозяйственной деятельности, государство, с другой стороны, непосредственно использует финансово-экономический результат деятельности трестов. Государственные тресты действуют с целью извлечения прибыли (ст. 1), и последняя, за определенными в законе отчислениями, вносится в доход казны. Получение госпредприятиями прибыли означает создание в государственной промышленности прибавочной стоимости, т.-е. необходимого условия расширенного воспроизводства государственной промышленности. Получение прибыли госпредприятиями в конечном итоге означает расширение базы рабоче-крестьянского государства. Таким образом, пролетарское государство, создавая тресты, выделяя им имущество и получая прибыль, является настоящим «хозяином» треста. Выделение предприятий на хозяйственный (коммерческий) расчет представляет своеобразный метод управления промышленностью. Но, выступая в обороте, как самостоятельные, не связанные с казною юридические лица, тресты не перестают быть государственными предприятиями. Они являются своеобразно построенными, приспособленными к рыночным условиям современного советского, переходного к социализму, общественного строя хозяйственными органами этого государства.

Народный комиссариат финансов, как представитель интересов государственной казны, принимает непосредственное участие в распределении прибылей трестов (ст. 45) путем введения представителей НКФ в состав комиссии по распределению прибылей при ВСНХ [1]). Прибыль треста распределяется следующим образом: не менее 20% чистой прибыли отчисляется в резервный капитал, пока последний не достигнет половины уставного капитала; далее устанавливаются отчисления на образование специального фонда для улучшения быта рабочих, на выдачу тантьем членам правления и наградных рабочим и служащим. Вся осталь-

---

[1]) См. постановление СТО от 30 января 1925 г. о порядке определения и распределения прибылей (СЗ, 1925 г., № 8, ст. 79).

ная прибыль вносится в доход казны. Фонд улучшения быта рабочих специальным постановлением СТО установлен в настоящее время в 10% чистой прибыли; фонд улучшения быта закрепляется за данным трестом; 75% этого фонда идет специально на строительство рабочих жилищ.

Резервный капитал служит, во-первых, для покрытия возможных убытков, во-вторых, для расширения предприятия.

Независимо от предоставляемого ему государством имущества, трест может получать необходимые ему для производства коммерческих операций денежные средства в порядке ссуд, долгосрочных и краткосрочных. Долгосрочные ссуды могут предоставляться тресту или правительством, по представлению ВСНХ, за счет государственного бюджета (бюджетные ссуды) или, с разрешения ВСНХ, кредитными учреждениями, банками (ст. 22). По мере развития государственной промышленности бюджетное финансирование госпромышленности все более сменяется финансированием банковским.

Продукция треста входит в состав его оборотного капитала (ст. 16) и, по общему правилу, состоит в его свободном распоряжении (ст. 6). Трест реализует свою продукцию по рыночным ценам. Из этого общего правила закон допускает, однако, ряд исключений. Во-первых, могут быть установлены обязательные цены на товары, предназначенные для свободной продажи (ст. 48). Такие общеобязательные цены, в порядке регулирования торговли, устанавливаются в настоящее время Наркомторгом. Во-вторых, допускается так называемое занаряживание продукции треста. Занаряживание заключается в том, что постановлением СТО (или Экосо союзной республики) трест обязывается заключить на определенных условиях соответствующий договор на продажу (или поставку) своей продукции с госорганом, в интересах которого дан наряд. При занаряживании цена продукции определяется ниже рыночной, но не может быть ниже себестоимости с начислением средней прибыли. Вне этого порядка продукция у треста не может быть из'ята (ст. 5).

§ 5. Органы треста. Органами управления треста является, во-первых, Высший совет народного хозяйства (или другой наркомат, в ведении которого находится данный трест) и, во-вторых, правление треста. К ведению наркомата относятся: все вопросы, касающиеся распоряжения основным капиталом треста; назначения (или утверждения) членов правления, директора-распорядителя и главного бухгалтера, а также членов ревизионной и ликвидационной комиссии; рассмотрение и утверждение смет, плана действий на предстоящий год, утверждение отчета и баланса за истекший год; расходование резервного капитала и распределение прибыли, а также (с последующим утверждением СТО или Экосо) изменения устава, размера уставного капитала и ликвидация треста (ст. 28). Вся текущая административная и оперативная работа производится правлением треста, которое руководит

операциями треста, управляет делами и находящимся в распоряжении треста имуществом, заключает сделки от имени треста (ст.ст. 29 и 35) и производит расходы по сметам, утвержденным наркоматом (ст. 37). Правление в своей деятельности отчитывается перед наркоматом и выполняет его директивы.

Для постоянного контроля и наблюдения за деятельностью правления треста в составе трестов организуются ревизионные комиссии из трех членов, из коих два (в том числе председатель) назначаются ВСНХ, а третий делегируется соответствующим профсоюзом (ст. 42). В задачи ревизионных комиссий входит вести планомерную ревизию, как документальную (балансов, смет, отчетов правления), так и фактическую, работы треста в целом, проверять калькуляцию, а также проверять рациональность технической постановки производства на фабриках и заводах. В своей деятельности ревизионные комиссии подчинены исключительно ВСНХ, являются его органом и отчитываются перед ним. Свою работу ревизионная комиссия должна вести так, чтобы не вмешиваться в повседневную жизнь треста, а также, по возможности, не нарушать и не затруднять деятельности правления треста.

§ 6. Трест и производственные заведения. Государственный трест рассматривается законом как единое предприятие. Трест выступает в сфере рыночного обмена как единое хозяйственное целое и пользуется правами юридического лица. Отдельные фабрики и заводы, входящие в его состав, являются, с точки зрения закона, только производственными единицами, «заведениями», но не предприятиями. Они не пользуются правами юридического лица, т.-е. не могут от своего имени вступать в обязательства и заключать сделки. Непосредственное управление заведениями, входящими в состав треста, поручается директору, назначаемому правлением треста и действующему на началах единоличия, в пределах предоставленных ему правлением треста полномочий. XIII конференция РКП в резолюции об очередных задачах экономической политики признала одной из таких задач в области промышленности точное определение прав и обязанностей руководителей трестов и директоров предприятий, в направлении полной ликвидации пережитков главкизма. В настоящее время действует утвержденное ВСНХ в мае 1923 г., пересмотренное и дополненное в мае 1924 г. Положение об управлении фабрично-заводскими заведениями. «Сущность нашей трестовской системы, — говорит А. М. Гинзбург, — заключается в том, что связь между производственной единицей и рынком осуществляется через трест. Однородные или близкие друг к другу производственные единицы фигурируют на рынке, как единое целое. Оборотный капитал, находящийся в распоряжении треста, неделим, — он переливается совершенно свободно по всем заведениям, не будучи прикреплен к каждому из них в отдельности» [1]). Но внутри треста руково-

[1]) А. М. Гинзбург, «Экономия промышленности», Госиздат, стр. 246.

дителям отдельных заведений, директорам фабрик и заводов предоставляется определенная доля самостоятельности. Директор непосредственно руководит всеми операциями заведения, неся ответственность как за целость вверенного ему имущества, так и за хозяйственное ведение дела. Полномочия директора определяются доверенностью, выдаваемой ему правлением треста, и издаваемой трестом инструкцией. В пределах этих полномочий директор может совершать сделки в интересах вверенного ему заведения, но не иначе как от имени треста, на основании выданной последним доверенности. В Положении об управлении фабрично-заводскими заведениями подробно устанавливаются пределы прав и обязанностей директоров заведений.

§ 7. Трест и государство. Тесная связь трестов, как органов непосредственного управления национализированной промышленности, с государством в целом весьма выпукло подчеркнута в резолюции XII с'езда РКП о промышленности: «Государство является владельцем основных средств производства и транспорта. Отдельные хозяйственные ведомства и внутри этих ведомств отдельные органы, учреждения и об'единения (тресты) управляют порученными им частями государственного хозяйства в тех пределах самостоятельности, которые вызываются потребностями хозяйствования в нынешних рыночных условиях и которые определяются сверху, т.-е. вышестоящими государственными органами. Право государства распоряжаться всем свободным от обязательств достоянием трестов, железных дорог и проч. остается неограниченным. Фактический предел и форма вмешательства государственной власти в текущую работу хозяйственных органов и этих последних в текущую работу отдельных полномочных учреждений, трестов и проч. определяются исключительно с точки зрения хозяйственной целесообразности». Таким образом, обособленность трестов от государства в целом имеет относительное значение. Выступая «в обороте», т.-е. в сфере рыночного обмена, как самостоятельные и не связанные с казной юридические лица, тресты, тем не менее, в полной мере остаются государственными предприятиями, хозяйственными органами пролетарского государства. Хозяйственно-финансовая обособленность трестов от государственной казны в сфере рыночного обмена является лишь своеобразным методом организации нашей социалистической государственной промышленности. От государства они получают свое имущество, государству же они сдают чистую прибыль, как имущественный результат своей деятельности. Государственная власть осуществляет «занаряживание продукции». Государство может принять на себя погашение убытков треста за счет государственной казны в том случае, если в результате этих убытков произойдет уменьшение уставного капитала треста и если притом за работой данного треста будет признано особое государственное значение (ст. 20). Государство не отказывается от своего права перераспределять основной капитал промышлен-

ности между трестами. В практике СТО и Экосо РСФСР нередки случаи передачи от одного треста другому отдельных предметов оборудования, а иногда и целых заведений. По соображениям целесообразности государство может ликвидировать трест. Ликвидация треста производится по постановлению ВСНХ (или другого наркомата), утвержденному СТО (Экосо), в одном из следующих трех случаев: уменьшения уставного капитала на $^2/_5$, недостаточности оборотных средств треста для покрытия долгов, пред'явленных ко взысканию, и признания нецелесообразности дальнейшего существования данного треста (ст. 51). Ликвидация производится назначаемой ВСНХ ликвидационной комиссией, с участием представителей соответствующего профсоюза и Наркомфина.

§ 8. Тресты местного значения. На тех же началах строится организация трестов местного значения, по декрету СНК СССР от 17 июля 1923 г. (СУ, 1923 г., № 84, ст. 815). Трестами местного значения признаются промышленные предприятия, подведомственные отделам местного хозяйства губернских и областных исполкомов и центральным советам народного хозяйства автономных республик. Тресты местного значения образуются отделами местного хозяйства (или — там, где они сохранились, — губсовнархозами) и находятся в их непосредственном ведении; отдел местного хозяйства составляет устав треста, определяет состав имущества, предназначенного для передачи тресту (уставного капитала), и представляет устав треста на утверждение соответствующего исполкома по соглашению с ВСНХ данной союзной республики или областным Промбюро. Отдел местного хозяйства назначает правление или единоличного управляющего треста. Последнему принадлежит непосредственное руководство всеми операциями треста, управление делами и находящимся в распоряжении треста имуществом. Правление (управляющий) треста заключает все сделки, организует производство на об'единяемых трестом фабриках и заводах, принимает и увольняет рабочих и служащих. Функции, выполняемые в отношении центральных трестов ВСНХ, в отношении местных трестов возлагаются на отдел местного хозяйства (ГСНХ), при чем разрешение на приобретение и отдачу в аренду (с соблюдением правил Гражданского Кодекса об имущественном найме) строений и других частей основного капитала, на разрешение предприятий, на отдачу в аренду предприятий на срок свыше 6 лет и взятие в аренду предприятий, а также на отчуждение и залог тех частей основного капитала, которые вообще не запрещены законом к отчуждению и залогу, производится отделом местного хозяйства по соглашению с Промбюро (ВСНХ) и исполкомом.

Для ревизии местных трестов отдел местного хозяйства организует одну или несколько ревизионных комиссий; ревизионные комиссии местных трестов в состав трестов не включаются и состоят непосредственно при ОМХ (ГСНХ).

Чистая прибыль местных трестов поступает в местный бюджет, при чем, кроме отчислений, предусмотренных законом для общегосударственных трестов, декрет 17 июля 1923 г. устанавливает еще отчисление от чистой прибыли местных трестов в так называемый промышленный фонд. Промышленный фонд образуется в составе местного бюджета для финансирования местной промышленности в порядке долгосрочных ссуд. Специальный промфонд предназначается: в первую очередь, для финансирования работ по восстановлению и расширению предприятий местной промышленности, во вторую — на покрытие убытков отдельных местных предприятий и, наконец (в исключительных случаях), для организации новых производств.

Основное значение промышленного фонда в том, что часть средств, поступающих в местный бюджет, бронируется для обеспечения нужд самой промышленности, а не распыляется для удовлетворения общих потребностей губернии (или области).

§ 9. Коммунальные тресты. Организационные начала, принятые советским законодательством для промышленных трестов, легли в основу организации государственных предприятий иных отраслей хозяйства. 20 декабря Совнаркомом РСФСР был утвержден декрет о коммунальных трестах, т.-е. таких предприятиях общего пользования, которые обслуживают благоустройство населенных мест, как-то: водопровод, канализация, электростанции, газовые заводы, городской транспорт, трамваи, автобусы, пароходы, телефон и т. п. Коммунальные тресты находятся в ведении местных исполкомов; со дня его регистрации коммунальный трест пользуется правами юридического лица. Но так как задачей коммунальных предприятий является не извлечение прибыли, а оказание населению коммунальных услуг, то в применении к коммунальным трестам можно говорить лишь о хозяйственном, но не о коммерческом расчете (ст. 1). Оказываемые потребителям коммунальные услуги подлежат оплате по установленным соответствующим исполкомом тарифам (ст. 42), которые в среднем не должны быть ниже себестоимости предоставляемых предприятием услуг (ст. 43).

Для финансирования местных коммунальных предприятий в составе местного бюджета может быть образован специальный коммунальный фонд (ст. 20).

§ 10. Сельскохозяйственные тресты. Декрет ВЦИК'а и СНК от 30 марта 1925 г. о сельскохозяйственных трестах [1]), т.-е. объединениях советских хозяйств (совхозов), в общем исходит из тех же начал, что и декрет 10 апреля 1923 г. о промышленных трестах, но в отношении распределения имущества на основной и оборотный капитал содержит весьма важное отступление; именно: допускается перемещение живого инвентаря (скота) из основного капитала сельскохозяйственного треста в оборотный,

[1]) СУ, 1925 г., № 21, ст. 150.

и обратно. Это вызывается чисто хозяйственными особенностями сельскохозяйственных трестов: приплод скота в совхозах лишь частично предназначается на пополнение живого инвентаря (основной капитал), частично же на продажу и на убой (оборотный капитал).

§ 11. Правления железных дорог. В качестве предприятий, переведенных на хозяйственный расчет, фигурируют далее правления железных дорог и речных пароходств. 16 января 1922 г. было декретировано применение на транспорте начал хозяйственного расчета [1]). Согласно утвержденному СТО 10 августа 1925 г. Положению о правлениях железных дорог [2]) (взамен отмененного Положения от 26 июля 1923 г.), правления являются полномочными органами, ведающими в целом эксплоатацией передаваемых в их ведение дорог. Имущество правления железной дороги разделяется на три категории: а) основной капитал, определяемый стоимостью инвентарного имущества и оборудования железнодорожных линий и предприятий, находящихся в его ведении; б) оборотный капитал, составляемый из стоимости запасов материалов, топлива и предметов, необходимых для железной дороги, а также из специальных сумм, отпускаемых для образования оборотного капитала; в) оборотные средства, составляемые из специальных ассигнований и средств, получаемых правлениями путем займа и проч., а также из оставляемых в распоряжении дороги превышений доходных поступлений над сметными предположениями, а также доходов от вспомогательных предприятий и других доходов. В структуре правлений железных дорог характерны два момента, по сравнению с трестами: во-первых, в свободном распоряжении правлений состоят только «оборотные средства», но не оборотный капитал железных дорог; во-вторых, закон предусматривает ежегодные сметные ассигнования из государственной казны на пополнение средств железных дорог. В этих пределах правления железных дорог, представляя собой подлежащие дороги или группы дорог, как самостоятельные хозяйственные единицы, пользуются правами юридического лица.

На тех же основах организуются правления речных пароходств. Те же начала с некоторыми отступлениями легли в основу проекта закона о государственных торговых предприятиях (торгах).

§ 12. Синдикаты. Между тем как тресты и все другие, рассмотренные выше, «трестоподобные» организации (торги, правления железных дорог и пароходств) представляют собою, с организационно-правовой стороны, простые, однородные образования, — известные нашей хозяйственной жизни синдикаты государственной промышленности представляют собой сложные организации: об'единения юридических лиц — трестов — в новое юридиче-

---

[1]) СУ, 1922 г., № 6, ст. 70.
[2]) СЗ, 1925 г., № 54, ст. 404.

ское лицо — синдикат, так сказать, юридическое лицо второй степени.

С переводом нашей государственной промышленности на хозяйственный расчет и образованием государственных трестов, как самостоятельно хозяйствующих суб'ектов, брошенных в стихию рыночной борьбы, самостоятельных суб'ектов права, очень скоро обнаружилось чрезмерное ослабление связей, об'единявших государственную промышленность в одно целое. Эти связи грозили полным распадением. Стихия «вольного» рынка, внедрявшаяся в нашу экономику с нэп'ом, грозила совершенно захлестнуть наши молодые хозорганы — тресты. Обостренная «борьба за рынок» в погоне за созданием оборотного капитала приводила к безудержной конкуренции между трестами и закончилась весенним кризисом сбыта 1922 г. Этот кризис послужил исходным моментом движения в пользу об'единения трестов одной и той же отрасли промышленности, с целью уничтожения конкуренции между ними. Для этого был избран путь создания торговых об'единений монопольного типа целых отраслей промышленности, — путь синдицирования промышленности. Все наши синдикаты, частью существующие до настоящего времени, а частью распавшиеся, образовались в период времени с 1 марта 1922 г. по 1 февраля 1923 г.

Синдикаты в первую очередь являются торговыми об'единениями трестов. Функции синдикатов обнимают следующие сферы деятельности: 1) в области торговли: а) разграничение рынков сбыта продукции трестов, б) установление цен и условий продажи, в) непосредственное ведение торговых операций самим синдикатом; 2) в области заготовок: а) согласование заготовительной деятельности трестов (руководство сырьевой политикой), б) собственная заготовительная деятельность синдиката; 3) в финансовой области: а) финансирование и кредитование синдикатом входящих в его состав трестов, б) распределение через синдикат сумм, отпускаемых государством в сметном порядке для данной отрасли промышленности (в настоящее время сходит на-нет) и в) оказание содействия членам синдиката в отношении банковского кредитования.

В основе образования отдельных синдикатов лежит, во-первых, соглашение трестов данной отрасли промышленности, обычно выражаемое резолюцией соответствующего с'езда, и, во-вторых, утверждение ВСНХ (а в последнее время — СТО). Утверждение это разрешает по существу вопрос о целесообразности и своевременности синдицирования данной отрасли промышленности, а также о добровольном или принудительном характере синдицирования. Являясь, с одной стороны, торговыми органами об'единяемых ими трестов, синдикаты, с другой стороны, благодаря своему монопольному положению в данной отрасли промышленности представляют могущественный аппарат экономического регулирования промышленности в руках пролетарского государства. X с'езд советов, устанавливая, что «синдикаты должны

выполнять роль крупно-оптовой торговли по сбыту и заготовкам, организуя отделения и используя местные органы, по преимуществу государственные и кооперативные», связывает эту роль синдикатов с выполнением ими общегосударственных задач в области внутренней торговли — увеличения товарооборота в стране и скорейшего увеличения емкости внутреннего рынка, установления возможно более тесной связи между государственной промышленностью и крестьянским рынком, а также укрепления экономической позиции государственной и кооперативной торговли [1]).

Материальной базой существования синдикатов являются, главным образом, взносы их членов (в денежной форме или продукцией). Обычно этим взносам придается паевой характер; из них образуется паевой (основной) капитал синдиката. Последний, таким образом, получает форму паевого товарищества. Паевая форма капитала означает фактически из'ятие части оборотных средств трестов в капитал синдиката и создает прочную экономическую связь между синдикатом и его членами. Синдикаты, так же, как и тресты, пользуются правами юридических лиц. По своим обязательствам синдикаты отвечают всеми своими капиталами, за исключением имущества, из'ятого из оборота. Тресты же, как общее правило, никакой добавочной ответственности, кроме риска своими паевыми взносами, по обязательствам синдиката не несут. Это положение внешне сближает синдикаты с акционерными обществами. В виде исключения, в уставах некоторых синдикатов установлена дополнительная ответственность трестов по обязательствам синдиката. Такая дополнительная ответственность устанавливается в тех синдикатах, которые владеют небольшими основными капиталами.

Государство по обязательствам синдикатов, как хозяйственных органов, переведенных на коммерческий расчет, никакой ответственности не несет, по общему правилу ст. 19 Гражданского Кодекса.

Со стороны своей внутренней структуры синдикаты являются сложными организациями — юридическое лицо, в состав которого, в свою очередь, входят другие юридические лица — тресты. Последние, вступая в синдикат, не теряют своей хозяйственной, экономической и правовой самостоятельности, ограничиваясь в своей независимости лишь постольку, поскольку это прямо предусматривается уставом синдиката. Как участие членов синдиката в операциях последнего, так и степень их участия в органах управления синдикатом находится в прямой зависимости от количества паев данного треста. Высшим органом управления синдиката является собрание уполномоченных (трестов). К его ведению относятся как вопросы общеорганизационного характера,

---

[1]) См. резолюцию X с'езда советов (27 декабря 1922 г.) по докладу о состоянии промышленности.

так и установление общего направления и пределов деятельности синдиката (установление размеров взносов паевого, запасного и специальных капиталов, изменение устава, выборы правления и ревизионной комиссии, распределение прибыли, исключение членов, утверждение сметы, отчета и баланса, ликвидация синдиката). В собрании уполномоченных количество голосов определяется в зависимости от числа паев, принадлежащих тому или иному члену синдиката. Избираемое общим собранием правление ведет текущие операции синдиката, заключает от его имени сделки и договоры, составляет сметы, балансы, программы и планы действий для представления собранию уполномоченных. Правление избирается собранием уполномоченных на определенный срок и утверждается Президиумом ВСНХ. Оно подотчетно и ответственно за свою деятельность, с одной стороны, перед собранием уполномоченных, с другой — перед Высшим советом народного хозяйства. Собрание уполномоченных избирает также ревизионную комиссию синдиката.

Взаимоотношения между синдикатом и его членами определяются, с одной стороны, уставом синдиката, с другой — оставляют определенный простор для договорных соглашений. Так некоторые синдикаты сосредоточивают в своих руках полностью реализацию продукции своих членов, тем самым совершенно устраняя последних от коммерческой деятельности. В уставах же большинства синдикатов устанавливается лишь определенный процент продукции, который обязательно подлежит передаче синдикату для реализации: остальную часть продукции тресты реализуют самостоятельно. Ясно, что там, где тресты, обязываясь при вступлении в синдикат сдавать ему всю свою продукцию для реализации, тем самым лишаются непосредственного соприкосновения с рынком, — там в значительной степени свертывается, суживается сфера их деятельности, как юридического лица.

Являясь об'единениями государственных предприятий — трестов, синдикаты и сами являются хозяйственными органами пролетарского государства. В имущественном отношении это особенно выпукло подчеркивается тем, что чистая прибыль синдикатов, после отчисления в резервный и специальный капиталы, не распределяется полностью между членами данного синдиката, а в значительной доле вносится в доход казны [1]).

§ 13. Проект декрета о синдикатах. До сего времени у нас нет общего закона о синдикатах. Отдельные синдикаты существуют на основании своих уставов, большинство которых утверждено СТО, а некоторые даже ВСНХ. В настоящее время на рассмотрении Совнаркома СССР находится внесенный ВСНХ проект декрета о синдикатах. Этот проект, учитывая, с одной

---

[1]) См. постановление СТО от 30 января 1925 г. о порядке определения и распределения прибылей (СЗ, 1925 г., № 8, ст. 79).

стороны, сложившиеся в капиталистических странах формы синдицирования промышленности, а с другой — исходя из опыта советского хозяйственного строительства, делит все синдикатские образования на две основные группы: синдикатские соглашения (конвенции) и синдикатские об'единения (синдикаты). Синдикатская конвенция есть договор между государственными трестами, направленный на: а) разграничение между участниками соглашения районов сбыта и заготовок; б) установление наиболее рациональных условий для заготовки товаров; в) установление цен на отпускаемые или заготовляемые продукты, в целях расширения производства и круга потребителей; г) определение ассортимента изделий, необходимых для удовлетворения рынка, и распределение его производства между участниками синдиката; д) изучение всех условий, определяющих рыночную кон'юнктуру данного производства. Эти предметы конвенции с внешней стороны отчасти воспроизводят ту классификацию, по которой развиваются иностранные капиталистические конвенции: 1) соглашения о размежевании сбыта или заготовок по районам (Gebietskartelle); 2) соглашения о контингентах заготовок, сбыта или производства (Kontingentierungskartelle); 3) соглашения об отпуске по определенным ценам (Preiskartelle); 4) соглашения об условиях отпуска товара (Konditionenkartelle) и 5) соглашения об общих формах переработки путем применения известных стандартов (Fertigungskartelle) [1]).

Так как синдикатские конвенции не ведут самостоятельных торговых операций, не выступают на рынке в качестве хозяйствующего суб'екта, то им не присваивается прав юридического лица. Конвенция, по проекту, есть договор между трестами, утверждаемый ВСНХ (а в тех случаях, когда конвенция устанавливается для регулирования цен, — по соглашению с Наркомторгом). Государственные синдикаты могут выполнять все те функции, которые предоставлены конвенции, и, сверх того, предметом синдиката может быть: а) организация единого для всех участников продающего или заготовляющего органа, совместного сбыта и заготовок как на внутреннем, так и на внешнем рынках, и б) совместная организация подсобных промышленных предприятий, необходимых для обслуживания нужд всех участников синдиката. Так как синдикаты для выполнения своих функций нуждаются в самостоятельном выступлении на рынке (сбыта и заготовок), то синдикатам присваиваются права юридического лица.

§ 14. Акционерные общества с участием государственного капитала. В практике как судебных, так и хозяйственных органов неоднократно вставал вопрос о том, следует ли акционерные общества с участием (исключительным или преимущественным) государственного капитала приравнять к государственным хозорганам

[1]) См. А. М. Гинзбург, «Экономия промышленности», 1925 г., стр. 140.

или же считать их частными предприятиями. Практическая важность того или иного решения этого вопроса обусловливается целым рядом выводов, связанных с этим вопросом: о подсудности споров между такого рода акционерными обществами (с участием госкапитала) общим судам или арбитражным комиссиям; о применении к сделкам, заключаемым этого рода обществами, правил ст. 137 Гражданского Кодекса об обязательном нотариальном засвидетельствовании или биржевой регистрации сделок, заключаемых госорганами; о применении к операциям этих обществ правил декрета 2 января 1923 г. о мерах к урегулированию торговых операций государственных учреждений и предприятий [1]); о пределах их прав по владению промышленными предприятиями (ст. ст. 54 и 55 ГК); о пределах их свободного распоряжения принадлежащим им имуществом, а также о пределах их имущественной ответственности в тех случаях, когда в составе их имущества имеются промышленные предприятия (ст. 22 ГК), и т. д. и т. д. Отдельные вопросы этого рода разрешены специальными законами: так, в отношении обложения подоходным налогом смешанные акционерные общества (с участием государственного капитала) приравнены к государственным предприятиям [2]), равным образом на них распространяется установленный для госпредприятий порядок определения и распределения прибылей [3]) и т. п. Но в общем масштабе вопрос до сего времени не получил законодательного разрешения. В настоящее время на рассмотрении СНК Союза ССР находится внесенный НКТоргом СССР проект Положения о государственных паевых товариществах, а также разрабатывается проект закона об акционерных обществах, с участием государственного капитала.

§ 15. Местные исполнительные комитеты в качестве юридических лиц. Не только, однако, специально хозяйственным органам пролетарского государства приходится выступать в сфере рыночных отношений в качестве самостоятельных суб'ектов права. И органы государственной власти в своеобразных условиях современного, переходного к социализму периода оказываются часто вынужденными выполнять те или иные хозяйственные функции, вступать в хозяйственно-правовые отношения: Наркомзем сдает в аренду государственные земельные имущества, НКПС заключает с ВСНХ договор о поставке рельс или паровозов. Особенно часто приходится в этой хозяйственной роли выступать местным органам советской власти — местным исполнительным комитетам. Уже в Положении о губернских с'ездах советов и губисполкомах, от 31 октября 1922 г. [4]), определенно говорится,

---

[1]) СУ, 1923 г., № 14, ст. 173.

[2]) Положение о подоходном налоге с государственных предприятий, кооперативных организаций и акционерных обществ (паевых товариществ) с участием государственного и кооперативного капитала (СЗ, 1926 г., № 68, ст. 524).

[3]) Постановление СТО от 30 января 1925 г. (СЗ, 1925 г., № 8, ст. 79).

[4]) СУ, 1922 г., № 72—73, ст. 907.

что в «области частно-правовой губисполком пользуется всеми правами юридического лица» (§ 22, п. 7). Равным образом Положением об уездных с'ездах советов и уисполкомах, от 16 октября 1924 г. [1]), уисполкомам предоставляется пользоваться правами юридического лица (ст. 19, п. «ж»). Правом юридического лица пользуются также городские советы, по Положению 24 октября 1925 г. [2]). Наконец, и волисполкомы, пользуясь правами юридического лица, могут принимать на себя обязательства и вступать в хозяйственно-договорные отношения, но лишь в пределах, устанавливаемых особой инструкцией ВЦИК'а [3]). Такое же право предоставлено тем сельским советам укрупненных сел, которые имеют самостоятельный бюджет. Для чего нужны местным исполкомам права юридического лица? Во-первых, местным исполкомам принадлежит специально выделенное им имущество, которое они могут эксплоатировать как путем финансирования в бюджетном порядке, так и путем перевода на хозяйственный расчет, а также посредством сдачи в аренду или концессию. Далее, местные исполкомы имеют право заключать займы и входить пайщиками в акционерные общества и другие хозяйственные организации. Для этого им предоставляется вступать в договорные обязательства, искать и отвечать по имущественным делам в суде [4]). Специальным декретом о кредитных операциях местных советов [5]) местным исполкомам, а также городским и сельским советам, имеющим самостоятельный бюджет, предоставляется право заключать долгосрочные и краткосрочные займы в государственных, кооперативных и частных учреждениях и у частных лиц. При этом долгосрочные займы могут быть заключаемы как на капитальные затраты по устройству, расширению и восстановлению принадлежащих местному исполкому или совету имуществ, предприятий и сооружений местного хозяйства, так и на расходы по проведению мероприятий, связанных с увеличением доходов местного бюджета или поднятием экономического благосостояния населения, а краткосрочные займы (на срок не свыше 12 месяцев) могут заключаться также на подкрепление оборотных средств местного бюджета (ст. ст. 1, 8 и 12). Исправная уплата погашений и процентов по займам обеспечивается всеми доходами местного совета (исполкома) и находящимся в его ведении имуществом, кроме из'ятого из оборота, согласно ст. ст. 21 и 22 Гражданского Кодекса. В отдельных случаях займы могут быть

---

[1]) СУ, 1924 г., № 82, ст. 825.
[2]) СУ, 1925 г., № 91, ст. 662.
[3]) Ст. 16 Положения о волостных с'ездах советов и волисполкомов (СУ, 1924 г., № 82, ст. 826).
[4]) См. ст. ст. 1, 7 и 9 Положения об имуществах местных советов (СУ, 1923 г., № 113, ст. 1046).
[5]) От 30 июня 1926 г. (СУ, 1926 г., № 40, ст. 310), изданным в отмену соответствующего декрета 25 января 1923 г. (СУ, 1923 г., № 5, ст. 91).

заключаемы под специальные обеспечения доходами от отдельных имуществ и арендных статей (ст. 5).

Таким образом, местные исполнительные комитеты являются не только органами местной власти в тесном смысле, но и в значительной мере самостоятельно хозяйствующими суб'ектами. В банковской практике возникал вопрос о праве местных исполкомов обязываться векселями. Народный комиссариат юстиции раз'яснил, что исполкомы обладают вексельной правоспособностью в тех же пределах, в каких они могут вообще вступать в обязательства, т.-е. в пределах осуществления тех функций, которые на них возложены по закону. В частности, пределы, в которых волисполкомы (и райисполкомы) могут принимать на себя обязательства и вступать в хозяйственно-договорные отношения, определены специальным декретом ВЦИК'а 21 апреля 1925 года [1]). Этим декретом волисполкомам предоставлено для осуществления задач, возложенных на них Положением о волостных с'ездах советов и волисполкомах, право заключать всякого рода имущественные сделки, в том числе совершать все складские операции, получать ссуды под залог товаров, сдавать в аренду всякого рода строения и земельные участки, переданные волисполкому, а также сдавать в эксплоатацию находящиеся в ведении волисполкома леса, воды и угодия на разработку агрономических руд, строительных камней и общераспространенных ископаемых; с разрешения уисполкома вступать пайщиками в кооперативные учреждения, приобретать акции и участвовать в качестве вкладчиков в товариществах на вере.

§ 16. Подсобные предприятия при государственных учреждениях. Для обслуживания состоящих на государственном или местном бюджете учреждений могут образовываться специальные подсобные предприятия. Так, например, при школах и при местах заключения организуются мастерские, работающие на рынок. Ипподромы являются подсобными предприятиями Наркомзема. Декретами ВЦИК и СНК РСФСР от 10 мая и 27 сентября 1926 года о подсобных предприятиях [2]) разрешено образовывать подсобные предприятия на началах хозяйственного расчета: Народным комиссариатам просвещения, здравоохранения и земледелия РСФСР и автономных республик, главному управлению местами заключения НКВД РСФСР и автономных республик, а также местным исполкомам не ниже уездных. Подсобные предприятия могут вести только такие операции, которые связаны или непосредственно вытекают из деятельности госоргана, при котором данное подсобное предприятие состоит. Ни казна ни госорган, при котором состоит подсобное предприятие, за долги последнего не отвечают; само же подсобное предприятие несет ответственность в пределах состоящего в его распоряжении имущества.

---

[1]) СУ, 1925 г., № 27, ст. 192.
[2]) СУ, 1926 г., № 31, ст. 237 и № 64, ст. 498.

Уставы подсобных предприятий, организуемых наркоматами, утверждаются соответствующим наркоматом по соглашению с Наркомфином. Уставы подсобных предприятий при местных исполкомах утверждаются соответствующими исполкомами. Права юридического лица подсобное предприятие получает со дня регистрации в Народном комиссариате торговли РСФСР или в местном отделе торговли. Прибыль подсобных предприятий не поступает в казну и идет на образование специальных средств того учреждения, при котором состоит подсобное предприятие.

III. КООПЕРАТИВЫ [1]).

Проф. Е. Н. Данилова.

Развитие кооперации является одним из важнейших средств привлечения всего населения к социалистическому строительству и под'ема его самодеятельности, и только совместно с кооперацией государственные хозяйственные органы имеют возможность сдерживать наступление частного капитала. Поэтому еще в первый период новой экономической политики (в 1921 г.) были изданы декреты о важнейших видах кооперации — потребительских и промысловых кооперативах, предоставлявшие им ряд льгот и преимуществ. В начале 1922 г. был издан декрет ВЦИК'а и СНК о кредитной кооперации, а затем в 1924 г. — декреты ЦИК'а и СНК СССР о сельскохозяйственной и жилищной кооперации, и переиздан в общесоюзном масштабе переработанный декрет о потребительской кооперации. Ввиду того, что каждый вид кооперации имеет свои специфические особенности, различен также порядок их учреждения и контроля за деятельностью их, мы рассмотрим вкратце нормировку каждого из них в отдельности.

§ 1. Потребительские кооперативы. Еще в 1921 г. рядом декретов ВЦИК'а и СНК были проведены следующие важнейшие мероприятия в отношении потребительской кооперации: ей возвращены национализированные в свое время предприятия, с их оборудованием и инвентарем; потребительская кооперация привлечена к выполнению товарообменных и заготовительных операций, с предоставлением ей в этом отношении максимальных преимуществ перед другими контрагентами; отменен предварительный контроль, которому она ранее была подчинена наравне с госорганами. Затем Центросоюзу было предоставлено право самостоятельно осуществлять свои внешние торговые операции

[1]) В настоящей статье мы не касаемся следующих вопросов: а) жилищной кооперации, б) трудовых артелей, так как чисто трудовые артели (организации лиц для предоставления внаем своего физического или умственного труда, не имеющие своего хозяйства) не входят в общую систему кооперативов, как хозяйственных организаций, и в) товариществ ответственного труда, которые по современной структуре и характеру деятельности относятся к торговым товариществам.

и иметь для этой цели свои специальные представительства за границей. Развитию самодеятельности мешала загруженность потребительских кооперативов излишним балластом бездеятельных членов, который получился вследствие обязательности приписки всех граждан к потребительским кооперативам; эта обязательная приписка была отменена декретом ЦИК'а и СНК СССР от 28 декабря 1923 г., вслед за которым последовало издание нового общего декрета о потребительской кооперации от 20 мая 1924 г. (СУ, 1924 г., № 64, ст. 645). Перечни ранее изданных декретов, утративших силу, изданы по отдельным союзным республикам (по РСФСР — см. СУ, 1924 г., № 71, ст. 699).

Важнейшими положениями декрета 20 мая 1924 г. являются следующие:

1. Право образования потребительских обществ предоставляется всем гражданам Союза ССР, пользующимся, согласно конституций союзных республик, избирательным правом в советы. Постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 25 сентября 1925 г. (СЗ СССР, 1925 г., № 66, ст. 492) введено правило, по которому возрастный ценз вступления в члены потребительского общества может быть понижен нормальными уставами до 16 лет, с тем, что лица в возрасте от 16 до 18 лет пользуются всеми правами членов потребительского общества, кроме права избирать или быть избранными в исполнительные органы общества.

Вступление граждан в члены общества, равно как и выход из него, является добровольным.

Наименьшее число членов потребительского кооператива установлено декретом в 30 чел., конкретно оно устанавливается в отношении каждого общества союзом потребительских обществ, применительно к особенностям и быту района.

2. Целью потребительских обществ является обслуживание потребительских и хозяйственных нужд членов. Для осуществления этих целей потребительским обществам предоставляется право: а) приобретать и сбывать продукты сельского хозяйства, кустарно-ремесленной и фабрично-заводской промышленности; б) распространять среди населения на комиссионных началах изделия гос- и кооперативной промышленности; в) устраивать фермы, показательные станции и др. аналогичные учреждения; г) заниматься сбором и переработкой сырья; д) заниматься, в целях удовлетворения потребительских нужд членов общества, а также и всего окружающего рабоче-крестьянского населения, изготовлением продуктов сельского хозяйства и предметов ремесленной и фабрично-заводской промышленности; е) совершать торгово-посреднические и комиссионные операции по сбыту продуктов труда своих членов и по снабжению их орудиями, инструментами и материалами, требующимися в их хозяйстве; ж) открывать склады для хранения продуктов труда своих членов и для предоставления им во временное пользование всякого рода орудий

производства; з) [1]) совершать кредитные операции, открывая для того специальные кредитные отделы, действующие на основании установленных правил, и и) вести просветительную работу по популяризации идей кооперации и ее задач (ст. 3 декрета). Как видно из этого перечисления, потребительским кооперативам предоставлены самые широкие права, в том числе право занятия промышленной деятельностью и кредитными функциями. При этом потребительские кооперативы могут обслуживать и не-членов общества, на основаниях, установленных общим собранием или собранием уполномоченных (ст. 4), а в некоторых случаях даже обязаны по закону это делать (см. пп. «б», «г» и «д» перечня).

3. Капиталы потребительских обществ и их союзов составляются из имуществ, поступивших в собственность этих кооперативных организаций при их возникновении, из вступительных и паевых взносов членов, отчислений от чистых доходов и из иных поступлений. Высший размер вступительного взноса установлен декретом 20 мая 1924 г. в 50 к., для облегчения привлечения в кооперацию беднейшего населения. Уплативший вступительный взнос с этого момента становится членом общества. Высший размер паевого взноса — 5 р., с допущением рассрочки (ст. ст. 6—7). Наличие у члена общества более одного пая не дает ему никаких преимуществ ни в отношении управления обществом ни в отношении пользования его услугами. Передача паев не допускается. В случае пред'явления каких бы то ни было претензий к члену потребительского общества взыскания по этим претензиям не могут быть обращены на паевые взносы их, хотя бы это было взыскание недоимки по госналогам и сборам (ст. ст. 7, 8, 10 и разделы II и III декрета 20 мая 1924 г.).

4. Выход члена из общества, как уже указано, свободен, при чем выходящий имеет право потребовать возвращения своих паевых взносов и причитающейся на его долю прибыли. Подробный порядок выбытия, а также исключения членов, определяется уставом общества.

5. Органами управления потребительских обществ являются общие собрания их членов, а при многочисленности членов — заменяющие общие собрания собрания уполномоченных и правление. По постановлению общего собрания (собрания уполномоченных) может быть также учрежден совет. В том же порядке, вместо правления, может быть поставлено в качестве исполнительного органа общества одно лицо, выполняющее функции правления. Органом контроля является ревизионная комиссия. Порядок созыва общих собраний, собраний уполномоченных, пределы полномочий правления или заменяющего его лица и т. п. определяются уставом (ст. II и прим.).

---

[1]) В настоящее время потребительские кооперативы лишаются права производить кредитные операции и им предоставляется лишь право принимать вклады от своих членов (постановление ЦИК и СНК СССР от 18/I 1927 г. о кооперативном кредите).

6. Уставы потребительских обществ и их союзов должны соответствовать нормальным уставам, утвержденным СНК союзных республик в соответствии с декретом (по РСФСР — нормальные уставы областного (краевого) и районного союза потребительских обществ утверждены 20 февраля 1925 г., СУ, 1925 г., № 15, ст. 96—97); утверждения уставы отдельных обществ не требуют, но подлежат регистрации, порядок которой устанавливается законодательством союзных республик (ст. 13). С момента регистрации потребительские общества приобретают права юридического лица и могут производить операции, предусмотренные уставом, на территории всего Союза ССР (ст. 14). Обязательное содержание устава определено в ст. 15 декрета; он может содержать и дополнительные пункты, поскольку они будут согласованы с законодательством и соответствовать целям потребительской кооперации. Все изменения и дополнения устава после принятия их органами кооператива в порядке, установленном уставом, должны быть зарегистрированы в таком же порядке, как и самый устав (ст. 15).

7. Ликвидация потребительских обществ и их союзов происходит по постановлению общего собрания (собрания уполномоченных), затем, если число членов общества или союза окажется менее требуемого законом или уставом, затем, с об'явлением кооператива несостоятельным по суду и, наконец, в случае уклонения кооператива от указанной в уставе цели, а также его деятельности — в сторону, противную интересам государства. В последнем случае (см. ст. 18 ГК) ликвидация происходит в отношении потребительского общества по постановлению губисполкома или соответствующего ему органа, а в отношении союзов (кроме общесоюзного масштаба) — по постановлению СНК союзной республики (ст. 16). Возврат паев членам в случае ликвидации кооператива может быть произведен не ранее погашения долгов такового. Срок ликвидации не должен превышать одного года со дня постановления о ликвидации, которое сообщается регистрирующему органу и публикуется в соответствующей официальной газете (ст. 17).

8. Потребительским обществам предоставлено законом широкое право организации союзов всех степеней, при чем вопрос о необходимости организации союзов низших степеней (в масштабе не выше губернского) вообще разрешается свободно организующими их первичными кооперативами или мелкими союзами; образование же областных союзов требует разрешения республиканских центров потребительской кооперации (ст. 12). В отношении содержания уставов союзов, порядка их регистрации или утверждения декрет 20 мая 1924 г. устанавливает различные правила, в зависимости от масштаба их деятельности: а) уставы районных, губернских, областных и соответствующих им союзов (например, кантональных, окружных и пр.) должны соответствовать нормальным уставам, утверждаемым СНК союзных республик (см. выше);

порядок их регистрации и обязательное содержание аналогичны с установленными для потребительских обществ; б) уставы республиканских об'единений утверждаются СНК союзных республик, а устав общесоюзного об'единения — СНК СССР (ст. ст. 22—23).

Союзы потребительских кооперативов имеют право производить все операции, указанные выше для потребительских обществ, затем организовывать и инструктировать потребительские общества, производить ревизию и всякого рода обследования входящих в их состав кооперативных организаций, созывать с'езды и совещания по вопросам потребительской кооперации (ст. 12). Права высших об'единений потребительской кооперации (республиканских и общесоюзного) могут быть расширены, поскольку их уставы утверждаются законодательными органами. Органы управления союза избираются собраниями уполномоченных от входящих в их состав кооперативных организаций и действуют на основании уставов. О ликвидации союзов см. выше.

9. При образовании союзов образующие их потребительские кооперативы продолжают действовать как самостоятельные единицы. Помимо об'единения в этой форме, имеющего своей целью согласование работы и взаимную товарищескую поддержку, может происходить об'единение потребительских кооперативов, поглощающее их, как самостоятельные единицы. Это «укрупнение» предусматривается ст. ст. 18—21 декрета 20 мая 1924 г. Оно может происходить следующими путями: а) путем слияния потребительских обществ или союзов в новое общество или союз на основе нового устава и под новым наименованием или б) путем вхождения одной или нескольких потребительских кооперативных организаций в состав другой существующей организации на основе устава последней и под ее наименованием. Принятие той или другой формы зависит от общих собраний (собраний уполномоченных) об'единяющихся организаций и соглашения между ними. В тех случаях, когда происходит слияние (первая форма), устав вновь образуемой организации должен быть принят общими собраниями (собраниями уполномоченных) всех сливающихся организаций.

Постановление об об'единении потребительских организаций в смысле укрупнения (независимо от той или другой формы его) должно быть в двухнедельный срок доведено до сведения всех кредиторов соединяющихся организаций, причем кредиторы могут в месячный срок со дня получения извещения заявить правлениям и регистрирующим органам о своем протесте против предполагаемого об'единения. Постановление об об'единении вступает в силу, регистрируется и публикуется в установленном порядке лишь по достижении соглашения с заявившими протест кредиторами. Со дня регистрации вновь возникшей в результате слияния организации или со дня отметки в реестре о вхождении в существующую организацию других организаций все права и обязанности прекращающих свое суще-

ствование организаций переходят к их об'единению, и самостоятельное существование их прекращается.

Вопрос о взаимоотношениях государственной промышленности с потребительской кооперацией регулируется рядом постановлений СТО. В пост. от 18 августа 1926 г. (СЗ, 1926 г., № 59, ст. 445) подчеркнуто, что роль основного распределителя промышленных товаров среди населения принадлежит потребительской кооперации.

§ 2. Промысловые кооперативы. 17 мая 1921 г. было издано постановление СНК РСФСР о руководящих указаниях органам власти в отношении мелкой и кустарной промышленности и кустарной и сельскохозяйственной кооперации, носившее характер декларации о роли кустарной промышленности и промысловой кооперации при новой экономической политике. В развитие этого постановления был издан декрет ВЦИК и СНК от 7 июля 1921 г. о промысловой кооперации (СУ, 1921 г., № 53, ст. 322), действующий до настоящего времени (о проекте нового общесоюзного декрета см. ниже). Декрет устанавливает следующие основные положения о деятельности промысловых кооперативов:

1. Цель организации промысловых кооперативных товариществ (артелей) указана в ст. 1 декрета, согласно которой трудящимся кустарных и иных промыслов, в целях занятия однородным производством предоставляется право образовывать указанные товарищества (артели) для ведения совместного производства, а также для организации труда своих членов, для снабжения их требующимися производственными материалами, инструментами и предметами оборудования, для обработки и сбыта продуктов труда своих членов, а также для других мероприятий, направленных к увеличению количества и улучшению качества производимых ими продуктов.

2. Работы как в собственных предприятиях промыслового товарищества, так и на дому у отдельных его членов должны выполняться обязательно личным трудом членов товарищества; для различных вспомогательных работ, которые не могут быть выполнены самими членами, и работ, требующих специальных познаний, товарищество имеет право приглашать на службу посторонних лиц (напр., кухарку для готовки пищи, счетовода), с тем, чтобы общее число их не превышало 20% всего состава членов товарищества (прим. 1 к ст. 1). В исключительных случаях закон разрешил, однако, применение наемного труда и в основном производстве промысловых артелей, но с тем, чтобы в каждом таком случае испрашивалось разрешение органов ВСНХ, определяющих и размеры применения наемного труда (прим. 2 к ст. 1). Общее число членов промыслового товарищества (артели) не может быть менее пяти. Одновременное состояние членом в двух промысловых кооперативах, ведущих одно и то же производство, законом не разрешается (ст. ст. 1 и 3).

3. Промысловым товариществам предоставлено законом право свободного об'единения в союзы, в пределах губернии,

по территориальным и производственным признакам, при чем число кооперативов, входящих в союз, не может быть менее трех, а также и право свободного установления взаимоотношений с другими видами кооперации (ст. 2; о порядке учреждения союзов областного и республиканского масштаба см. ниже).

4. Промысловые кооперативы всех степеней, зарегистрированные в установленном порядке, пользуются правами юридического лица и могут заключать договоры, принимать на себя обязательства, искать и отвечать на суде, открывать мастерские и др. хозяйственные предприятия как для производства, так и для сбыта своих изделий. Предприятия промысловых кооперативов, а также находящиеся в их распоряжении продукты своего производства и приобретенные для последнего материалы, сырье, оборудование не подлежат ни национализации ни муниципализации (ст. ст. 4—5).

5. Капиталы промысловых кооперативов составляются из вступительных взносов, паев, авансов и вкладов от членов, займов, начислений на себестоимость и государственного кредитования (ст. 7).

6. Относительно органов управления промысловых кооперативов закон дал только общее указание, что таковыми являются общие собрания (собрания уполномоченных) и правление. Что же касается порядка избрания и компетенции этих органов, а равно органов контроля, порядка избрания уполномоченных, то эти вопросы разрешаются уставами промысловых кооперативов, равно как и вопросы о районе деятельности товариществ и их союзов, порядке вступления и выбытия членов, пределе и порядке ответственности членов по обязательствам кооператива, о системе отчетности и т. п. ст. ст. 9—10).

7. Порядок учреждения промысловых кооперативных товариществ и их об'единений в масштабе не выше губернского — явочно-нормативный: предварительного разрешения органов власти не требуется, а для открытия действий необходима регистрация уставов в органах ВСНХ (где учреждены специальные регистрационные комиссии для этой цели). Регистрирующий орган должен рассмотреть вопрос о регистрации данного устава в месячный со дня его получения срок, при чем отказ в регистрации может последовать лишь в случае несогласованности устава с действующим законодательством. Если же в течение месячного срока не состоится постановления регистрирующего органа об отказе в регистрации, то кооператив подлежит немедленному внесению в реестр (ст. 11 и прим.). Для учреждения всероссийских и областных об'единений промысловых кооперативов необходимо предварительное разрешение Президиума ВЦИК'а (ст. 12). В настоящее время существует как Всероссийский союз промысловой кооперации (Всекопромсоюз), так и целый ряд областных об'единений. Регистрируются уставы этих об'единений в соответствующих органах ВСНХ.

8. Большую роль в развитии промысловой кооперации сыграла ст. 6 декрета 7 июля 1921 г., в которой указано, что организация промысловых кооперативов является делом государственно-необходимым и всем органам госвласти предлагается оказывать содействие кустарям в деле их кооперирования и с этой целью: выдавать заказы кооперативным об'единениям преимущественно перед частными лицами, авансировать кооперативные организации для выполнения ими государственных заказов и заданий принадлежащим государству сырьем и денежными средствами, а также оказывать кооперативным организациям преимущество перед отдельными лицами при подыскании необходимых им помещений, при приобретении инструментов и при заготовке необходимого им сырья.

Наблюдение за исполнением декретов о промысловой кооперации и содействие последней возложено на органы ВСНХ (ст. 13).

В развитие и дополнение декрета 7 июля 1921 г. был издан декрет ВЦИК'а и СНК от 24 мая 1923 г. о порядке прекращения промысловых кооперативных товариществ и их союзов (СУ, 1923 г., № 49, ст. 488), устанавливающий, когда промысловые кооперативы признаются несостоявшимися, когда они ликвидируются и подробный порядок их ликвидации. Промысловый кооператив признается несостоявшимся, если он не приступил к осуществлению деятельности, предусмотренной уставом, в течение трех месяцев со дня извещения учредителей о зарегистрировании устава; о том, что кооператив не состоялся, должна быть сделана публикация. Промысловый кооператив ликвидируется: а) за истечением срока, если кооператив был учрежден на срок и не состоялось постановления общего собрания о продлении этого срока; б) по постановлению общего собрания или собрания уполномоченных, если последнему такое право предоставлено уставом или общим собранием; в) если число членов кооператива окажется менее требуемого декретом 7 июля 1921 г. для его возникновения; г) по постановлению суда, а равно по постановлению ВЦИК, СНК или СТО (ныне Экосо). Права и обязанности ликвидаторов подробно определены декретом 24 мая 1923 г. В отношении ответственности членов кооператива по долгам ликвидируемых кооперативов и возврата им паев декрет устанавливает следующее: 1) если имущество кооператива окажется недостаточным для покрытия всех обязательств его, то ликвидаторы, определив, какую сумму каждый член обязан уплатить в пределах и порядке принятой на себя по уставу ответственности, взыскивают с членов эти суммы; 2) возврат паев членов кооператива может быть произведен не ранее погашения долгов кооператива и, во всяком случае, не прежде истечения трех месяцев со дня публикации о назначении ликвидации. Сумма, необходимая для удовлетворения по спорным долгам кооператива и по долгам, по которым сроки еще не наступили, отчисляется ликвидаторами; нарушившие эти

правила ликвидаторы отвечают солидарно всем своим имуществом как перед кооперативом, так и перед его кредиторами, и такая же ответственность возлагается и на членов ревизионной комиссии, если по обнаружении нарушения ими не было заявлено о том в письменной форме (ст.ст. 9—10).

На рассмотрении законодательных учреждений Союза ССР находится проект общесоюзного декрета о промысловой кооперации [1]).

§ 3. Кредитные кооперативы [2]). Образование кредитных кооперативов было разрешено декретом ВЦИК'а и СНК РСФСР от 24 января 1922 г., действующим ныне с изменениями и дополнениями, внесенными декретами от 20 февраля 1922 г. и от 6 октября 1924 г. (СУ, 1922 г., № 12, ст. 110; № 18, ст. 197 и 1924 г., № 83, ст. 835). Основной целью кредитной кооперации должно было служить улучшение условий для развития сельского хозяйства и кустарной промышленности, и поэтому использование их частными торговцами и промышленниками (не кустарями) представляется извращением этой цели; их нужды должны обслуживаться обществами взаимного кредита, не входящими в общую систему кооперативного строительства. Это подтверждается и ст. 1-й декрета 24 января 1922 г., согласно которой кредитные и ссудо-сберегательные кооперативные товарищества образуются для предоставления своим членам льготных ссуд на удовлетворение их хозяйственных нужд, для планомерного и целесообразного об'единения денежных средств отдельных членов товарищества в целях удовлетворения более крупных хо-

---

[1]) Соответствующее постановление СНК СССР о кустарно-ремесленной промышленности и промысловой кооперации издано 3 мая 1927 г. («Изв. ЦИК СССР и ВЦИК», 8/V — 27 г., № 103). Им значительно расширены посреднические функции промкооперации; указано, что снабжение в плановом порядке кооперированной части кустарно-ремесленной промышленности, а также некооперированных кустарей и ремесленников тех районов, где имеются крепкие промыслово-кооперативные организации, должно производиться через систему промысловой кооперации на основе генеральных договоров, заключаемых соответствующими предприятиями и республиканскими центрами промкооперации или договоров, заключаемых предприятиями с местными союзами, которые вырабатываются республиканскими центрами по соглашению с соответствующими синдикатами, трестами и т. п. Расширены также функции заготовки кустарных изделий с ограничением в этом отношении как госорганов, так и других видов кооперации. Расширено банковское кредитование промкооперации и указано на необходимость организации и укрепления промыслово-кредитных товариществ (см. ниже о Положении о кооперативном кредите от 18/I — 27 г.).

[2]) 18 января 1927 г. ЦИК и СНК СССР утверждено Положение о кооперативном кредите, которым нормируется деятельность специальных кредитно-кооперативных организаций (сельскохозяйственных и промысловых); в связи с этим существующим кооперативным организациям, производящим кредитные операции, разрешено продолжать эти операции на общих основаниях лишь до истечения сроков, устанавливаемых в порядке законодательства союзных республик («Собр. Зак. СССР», 1927 г., № 4, ст. ст. 43 и 44). Перечни узаконений союзных республик, утративших силу с введением в действие Положения о кооперативном кредите еще не опубликованы.

зяйственных нужд, для приобретения требуемых в промыслах и хозяйствах членов товарищества инвентаря, материалов, сырья и предметов оборудования и для посредничества по сбыту продуктов труда своих членов.

Кредитным кооперативам предоставлено право об'единяться в союзы, при чем число товариществ, об'единяемых союзом, должно быть не менее трех. Что же касается до числа членов самих кредитных товариществ, то таковое должно быть не менее 50. Одновременное состояние членом в двух кредитных кооперативах не разрешается (ст.ст. 2—4).

Учрежденным в установленном порядке (см. ниже) кредитным кооперативам предоставляются права юридического лица (ст. 5). Они имеют право вести вкладные, ссудные, залоговые, торгово-посреднические и комиссионные операции (ст. 6). Капиталы их образуются из вступительных взносов, паев, вкладов, займов, прибылей от операций и государственного кредитования (ст. 7).

Район деятельности кредитных кооперативов, порядок вступления и выбытия членов, пределы и порядок их ответственности, функции органов управления, система отчетности и проч. определяются уставами кредитных кооперативов (ст. 9). Закон оговаривает также, что в случае надобности общее собрание членов, или собрание уполномоченных, может избрать наблюдательный совет.

Порядок учреждения кредитных кооперативов различен: а) кредитные и ссудо-сберегательные товарищества, а также их союзы, поскольку район деятельности последних не превышает одной или нескольких волостей или одного уезда, организуются без предварительного разрешения органов власти; уставы их регистрируются в местных уездных финотделах (ст. 10-я декрета 24 января 1922 г. в редакции, измененной декретом 20 февраля 1922 г.); б) союзы кредитных кооперативов, район деятельности которых охватывает несколько уездов или целую губернию или область, учреждаются лишь с предварительного разрешения губернского или областного исполкома (или соответствующего ему органа) по предварительному заключению губернских или областных органов НКФ; последние, в случае разрешения на учреждение данного союза, регистрируют его устав (ст. 11-я декрета 24 января 1922 г., в редакции декрета 20 февраля 1922 г.); в) для учреждения всероссийских об'единений кредитных кооперативов, а также об'единений, выходящих за пределы губерний (там, где нет областного или краевого центра) или областей, необходимо предварительное разрешение Президиума ВЦИК'а по предварительному заключению НКФ, который и регистрирует их уставы, в случае получения разрешения на образование данного союза (ст. 12-я в редакции декрета 20 февраля 1922 г.).

Надзор за кредитной кооперацией возложен на органы НКФ, в которых, согласно постановлениям СТО от 13 июня 1923 г., изданным в развитие и исполнение его распоряжений НКФ РСФСР, учреждены должности инспекторов кооперативного кредита.

С 1924 г. кредитным кооперативам (равно как и другим видам кооперативов с кредитными функциями: сельскохозяйственным и потребительским) предоставлено имеющее очень важное для них значение право взыскания с должников и их поручителей просроченных ссуд в порядке судебных приказов (декрет ВЦИК'а и СНК РСФСР от 6 октября 1924 г.; СУ, 1924 г., № 83, ст. 835); при заявлении нарсудье о взыскании по просроченной ссуде правление кредитного товарищества (или, как они теперь именуются иногда в законе, учреждения мелкого кредита) представляет в дополнение к подлинному долговому документу с копией с него, заверенной правлением, также копию своего постановления о передаче претензий ко взысканию в порядке судебного приказа, с указанием размера суммы, подлежащей взысканию с должника и поручителей.

§ 4. Сельскохозяйственные кооперативы. Регулирование сельскохозяйственной кооперации проводится в общесоюзном масштабе на основе декрета ЦИК'а и СНК СССР от 22 августа 1924 г. [1]) (СЗ СССР, 1924 г., № 5, ст. 61).

Признавая развитие сельскохозяйственной кооперации одним из важнейших средств под'ема сельского хозяйства и приобщения трудовых крестьянских масс к социалистическому строительству, законодатель поставил перед этим видом кооперации самые широкие задачи и предоставил всем гражданам, занимающимся сельским хозяйством и связанными с ним промыслами (пользующимся правом избирать в советы), организовывать сельскохозяйственные кооперативы (товарищества, артели, коммуны) с различными целями, как-то: а) совместного ведения сельскохозяйственного производства и подсобных в нем предприятий; б) снабжения своих хозяйств необходимыми средствами производства: орудиями, семенами, удобрением, племенным скотом и пр.; в) переработки и сбыта продуктов сельскохозяйственного производства; г) производства земельных улучшений (мелиорации); д) приобретения, устройства и использования машин, электрификационных и т. п. технических сооружений, применяемых в сельском хозяйстве и крестьянском обиходе; е) других мероприятий, направленных к улучшению сельского хозяйства (ст. 1-я декрета 22 августа 1924 г.). На ряду с осуществлением всех этих задач, сельскохозяйственные кооперативы имеют право осуществлять также кредитные, потребительские и культурно-просветительные функции в следующих пределах: кредитные операции могут производиться ими в своем районе, на основании установленных правил,

[1]) Деятельность сельскохозяйственных кредитно-кооперативных организаций в области кредита определяется Положением о кооперативном кредите, утвержденном 18 января 1927 г. (см. выше, стр. 209).

в форме приема вкладов, выдачи ссуд для хозяйственных надобностей и посредничества при расчетах. Товары потребительского назначения они могут как продавать своим членам, так и выдавать в оплату за сдаваемые для сбыта продукты сельского хозяйства. Культурно-просветительная работа их может выражаться в распространении сельскохозяйственных знаний путем устройства чтений, бесед, библиотек, показательных и опытных участков, издания литературы и т. п., при чем это проводится под общим контролем народных комиссариатов просвещения и земледелия союзных республик (ст. 2).

Сельскохозяйственным кооперативным товариществам предоставлено право образовывать районные и губернские или соответствующие им союзы, при чем союзы, помимо всех мероприятий и операций, предусмотренных выше, имеют право производить ревизии и обследования входящих в них организаций, организовывать и инструктировать первичные кооперативы, созывать с'езды и совещания по вопросам сельскохозяйственной кооперации (ст. 3). Сельскохозяйственные кооперативы имеют также право открывать свои отделения, затем свободно устанавливать свои взаимоотношения с другими видами кооперации и образовывать смешанные по роду деятельности кооперативные организации (ст.ст. 3 и 5).

Наименьшее число членов первичных кооперативов и их союзов устанавливается законодательством союзных республик соответственно местным особенностям хозяйства и быта, но, во всяком случае, не может быть ниже: в первичных кооперативах — 5 членов, а если эти кооперативы ведут кредитные операции, то — 50 членов, а в союзах — 3 членов.

Обязательность паев и вступительных взносов для сельскохозяйственных кооперативов не установлена; это определяется уставом. Но наличие у члена более одного пая, если таковые установлены, не дает ему никаких преимуществ в управлении кооперативом и пользовании его услугами; передача паев не допускается (ст. 7 и 11). Каждый член имеет право, в порядке, предусмотренном уставом, выйти из состава кооператива и потребовать возвращения своих паевых взносов и причитающейся на его долю прибыли, за вычетом падающих на его долю убытков. Точно так же каждый член может быть исключен из кооператива в порядке и по причинам, указанным в уставе (ст. 6).

Никакие взыскания, пред'являемые к членам первичных сельскохозяйственных кооперативов, не могут быть обращены на их паевые взносы, поступившие в распоряжение кооператива (ст. 8).

Порядок учреждения сельскохозяйственных кооперативных товариществ и их союзов в масштабе не выше губернского или соответствующего ему — явочно-нормативный, т.-е. предварительного разрешения не требуется, а регистрирующий

орган проверяет соответствие устава действующему законодательству; порядок регистрации устанавливается законодательством союзных республик. Советы народных комиссаров союзных республик имеют право, если найдут нужным, издавать типовые (нормальные) уставы сельскохозяйственных кооперативов (ст. 9).

Относительно союзов сельскохозяйственной кооперации или отдельных ее видов республиканского масштаба, а также общесоюзного декрет 22 августа 1924 г. устанавливает правило, что их уставы утверждаются СНК союзных республик или Союза ССР по принадлежности (ст.ст. 19 и 20).

Обязательное содержание уставов всех видов сельскохозяйственных кооперативных организаций предусмотрено ст. 11 декрета; все изменения и дополнения регистрируются тем же порядком, как и самые уставы.

Со дня регистрации сельскохозяйственные кооперативы признаются юридическими лицами и имеют право совершать все сделки, предусмотренные их уставами.

Общий надзор за деятельностью сельскохозяйственных кооперативов принадлежат народным комиссариатам земледелия соответствующих республик, а те из кооперативов, которые ведут также кредитные операции, подлежат, кроме того, специальному надзору и ревизии подлежащих финансовых органов (ст. 12).

Сельскохозяйственные кооперативы подлежат ликвидации в следующих случаях: а) по постановлению общего собрания (собрания уполномоченных); б) если число членов данной организации окажется менее требуемого законом или уставом; в) с об'явлением организации несостоятельной по суду; г) за истечением срока, если кооператив учрежден на срок и не состоялось постановления общего собрания (собрания уполномоченных) о его продлении; д) в случае уклонения организации от указанной в уставе цели, а равно в случае уклонения ее в сторону, противную интересам государства по постановлению губисполкома (или соответствующего ему органа) в отношении первичных кооперативов и по постановлению СНК союзной республики в отношении союзов (ст. 13). Условия и порядок ликвидации определяются уставом; декрет 22 августа 1924 г. содержит только правило, что срок ликвидации не должен превышать одного года со дня постановления о ней и что это постановление сообщается регистрирующему органу и публикуется в соответствующей официальной газете (ст. 14).

Ст. ст. 15—18-я декрета 22 августа 1924 г. предусматривают также укрепление сельскохозяйственных кооперативов в тех же формах и в том же порядке, какие рассмотрены выше в отношении потребительских кооперативов, при чем имеется только дополнительное постановление (ч. 2 ст. 18) согласно которому все члены сельскохозяйственных кооперативных организаций, прекращающих свое самостоятельное существование, автомати-

чески, без особого о том заявления, признаются вошедшими в сельскохозяйственную организацию, возникшую в результате соединения. Члены, не согласные на соединение, могут заявить о своем выходе.

IV. ЧАСТНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ (ТОВАРИЩЕСТВА).

Проф. Е. Н. Данилова.

§ 1. Общие положения. В то время как нормирование деятельности государственных предприятий, переведенных на хозяйственный или коммерческий расчет, является особенностью советского права, правовая нормировка деятельности товарищеских об'единений мало отличается от таковой же в буржуазно-капиталистических государствах. Основным отличием является уже указанное выше, в очерке т. Раевича, положение ст. 18-й Гражданского Кодекса, согласно которой существование всякого юридического лица (в том числе не только акционерного общества, но и товариществ, полного и на вере) может быть прекращено соответственным органом государственной власти, если оно уклоняется от предусмотренной уставом или договором цели или если его органы в своей деятельности уклоняются в сторону, противную интересам государства. Совершенно естественно, что Советская власть, привлекая частный капитал к участию в восстановлении и развитии народного хозяйства и предоставляя ему свободу в смысле выбора форм для об'единения капиталов и ведения хозяйственной деятельности, не может допустить, чтобы эта деятельность уклонялась от намеченной цели. При ином положении невозможно было бы ни плановое регулирование хозяйства, ни борьба со спекуляцией, которая пустила глубокие корни повсюду еще во время империалистической войны.

§ 2. Виды товариществ. Товарищеские об'единения для совместного достижения какой-либо хозяйственной цели распадаются на два основных типа: товарищества, преследующие цель извлечения прибыли, и кооперативные товарищества. Правовое положение первых нормируется гражданскими кодексами союзных республик, а вторых — специальными законами об отдельных видах кооперативных товариществ (потребительских, промысловых, кредитных, сельскохозяйственных, жилищных, — см. выше, соответствующую главу). Указанная разбивка нуждается в некоторых оговорках: во-первых, в форме товариществ, предусмотренных Гражданским Кодексом, могут быть образованы об'единения некоммерческого типа, по конечной цели своей приближающиеся к кооперативным товариществам и даже к обществам, не преследующим цели извлечения прибыли (например, акционерные общества, прибыль которых не распределяется по уставу между их членами, а идет на культурно-просветительные и т. п. цели), а, кроме того, есть товарищества смешанного типа (см. ниже о то-

вариществах — артелях — ответственного труда) и товарищества, выходящие за пределы всех этих группировок. К последним относятся трудовые артели, которые представляют собой об'единения лиц для совместной организации предоставления в наем их физического или интеллектуального труда (декреты ВЦИК'а и СНК РСФСР от 15 декабря 1924 г., ЗакЦИК'а от 27 апреля 1925 г., ЦИК БССР от 6 ноября 1925 г., и ЦИК ТССР от 30 января 1926 г.); в виде общего правила они работают по групповому трудовому договору, и получаемое ими за работу вознаграждение является обычной заработной платой, и никакой «прибыли», не говоря уже о коммерческой, такие артели не получают. В виде исключения они могут брать на себя работу не по найму, а в форме выполнения подряда с предоставлением своих материалов, но в таком случае, если у них в действительности накопляются собственные капиталы (в большинстве же случаев у них таковых нет, и материалы приобретаются на авансы, выдаваемые работодателем), они уже перестают быть чисто трудовыми артелями и превращаются в промысловые кооперативные товарищества.

В настоящем очереке мы коснемся только частно-хозяйственных товарищеских об'единений, нормируемых гражданскими кодексами, которые устанавливают пять видов товариществ: простое товарищество, полное товарищество, товарищество на вере, товарищество с ограниченной ответственностью и акционерное общество (паевое товарищество). Этим исчерпываются все основные виды товариществ, известные и буржуазно-капиталистическим законодательствам (кооперативных товариществ мы не касаемся). За пределами этого перечня остаются только такие об'единения, как синдикаты, картели и т. п. Вопрос о том, представляют ли эти об'единения самостоятельные юридические фигуры, или, будучи обособленными социально-экономическими явлениями, они могут для выступления в обороте облечься в одну из установившихся форм капиталистических товарищеских об'единений, не нашел себе единообразного разрешения и имеет теоретическое, а не практическое значение. Опасность частно-капиталистических синдикатов — не в той форме, в которую они будут облечены, а в той цели, для которой они организуются. Там, где синдикатские об'единения запрещены и преследуются в уголовном порядке (например, во Франции, в дореволюционной России), они возникали и возникают под видом акционерных обществ, в которых устав служит только вывеской, а деятельность участников синдиката определяется внутренним договором между ними.

Советским законодательством вопрос о синдикатах до сего времени не разрешался, однако синдикаты, образованные государственными учреждениями и предприятиями, существуют уже несколько лет, при чем некоторые из них были облечены в акционерную форму, другие действовали только на договорных началах; подробнее вопрос о них рассмотрен выше, в очерке т. Карасса,

и мы его не касаемся. Что же касается частно-капиталистических синдикатов, то таковые в советских республиках не могут быть образованы, независимо от той формы, в которую они пожелали бы себя облечь.

§ 3. Простое товарищество. Под именем простого товарищества Гражданский Кодекс (ст. 276) разумеет об'единение двух или нескольких лиц, основанное на договоре, по которому они обязуются соединить свои вклады и совместно действовать для достижения общей хозяйственной цели. Все элементы, определяющие понятие простого т-ва, обязательны также и для т-в полного и на вере (для последнего в отношении неограниченно-ответственных товарищей), которые являются только более развитыми формами простого товарищества с явно выраженными коммерческими целями и которые поэтому наделены Гражданским Кодексом правами юридического лица с возложением на полных товарищей усиленной ответственности по обязательствам товарищества, по сравнению с ответственностью участников простого т-ва. Ввиду того, что товарищества полное и на вере являются производными формами простого товарищества, большинство положений Гражданского Кодекса, нормирующих деятельность простого товарищества, применяются и к двум указанным последующим видам т-в. Особая нормировка дана только для особенностей каждого из этих видов.

Договор простого товарищества создает только внутреннее единство его участников, во вне же оно, не имея по закону прав юридического лица, выступать как единство не может, и сделки совершаются не от имени т-ва, а от имени всех его участников. К договору т-ва применимы соответственно все положения Гражданского Кодекса о юридических сделках и об обязательствах, возникающих из договоров (ст.ст. 26—43, 106—151). Никакой специальной ф о р м ы для договора простого т-ва закон не устанавливает; здесь применяются общие правила ст.ст. 136-й и 137-й Гражданского Кодекса; письменная форма необходима, однако, и в том случае (независимо от суммы складочного имущества и состава участников т-ва), когда ведение дел т-ва возлагается на уполномоченных без выдачи особой доверенности, так как в этом случае договор заменяет доверенность.

Участниками простого т-ва могут быть физические лица [1]), не ограниченные в своей дееспособности, в том числе и иностранные граждане, если в отношении той страны, подданными которой они являются, не установлено специальных ограничений в порядке ст. 8-й вводного постановления к Гражданскому Кодексу. Что касается вопроса об участии в простом т-ве юридических лиц, то и с изданием постановления СТО от 19 февраля 1926 г. (СЗ СССР, 1926 г., № 29, ст. 184), надо считать этот спорный во-

[1]) Однако, если простое т-во занимается торгово-промышленной деятельностью, то участниками его не могут быть служащие госучреждений и предприятий.

прос разрешенным в положительном смысле. Однако участие в простых товариществах государственных учреждений и предприятий обставлено целым рядом ограничений, особенно в тех случаях, когда в простом т-ве участвуют и частные лица [1]).

Цель простого т-ва определена в Гражданском Кодексе только как «общая хозяйственная», более точно она должна быть определена в договоре, при чем никаких ограничений, кроме предусмотренных в общей части Гражданского Кодекса для всех сделок, закон не устанавливает. Понятие общей цели заключается в том, что достижение ее должно представлять интерес для всех участников т-ва, а не только некоторых из них; хозяйственность же заключается в получении тех или иных материальных выгод. На практике большинство простых т-в занимаются торгово-промышленной деятельностью.

Обязанности участников простого т-ва состоят в: 1) обязанности внесения вкладов и 2) обязанности совместного действия. Без вкладов нет базы для хозяйственной деятельности, но закон не требует, чтобы эти вклады выражались обязательно в денежной форме, тем более, что эти первичные товарищества об'единения не играют особой роли в обороте; если они пользуются кредитом, то этот последний оказывается не т-ву, лишенному прав юридического лица, а отдельным участникам, т.-е. именно тем, которые обладают капиталом. Вкладом в простом т-ве могут быть, согласно ст. 227-й Гражданского Кодекса, как деньги, так другое имущество и даже услуги. К имуществу, вносимому в качестве вклада, имеют применение ст. ст. 20—24, 52—54 Гражданского Кодекса. Что же касается вопроса о том, какие услуги могут быть принимаемы в качестве вклада, то в общей форме ответить на этот вопрос нельзя, но несомненно одно, что пред-

[1]) Постановление СТО от 10 февраля 1926 г. различает договоры простого т-ва государственных учреждений и предприятий между собой и с кооперативными организациями (они могут заключаться учреждениями лишь с разрешения главных распорядителей кредитов, а предприятиями — лишь с разрешения госоргана, в непосредственном ведении которых эти предприятия находятся) и договоры госпредприятий с частными лицами (могут заключаться лишь с разрешения СТО СССР или Экосо союзных республик по принадлежности). Совместное же участие в простых т-вах госучреждений с частными лицами допускается лишь в случае замещения умерших участников простых (ст. 290 Гр. К.). Закон обусловливает вступление в простые т-ва госпредприятий соответствием целей т-ва их уставным целям, а вступление госучреждений — организацией т-ва только для осуществления единичных организационно-хозяйственных операций, вызываемых их текущими потребностями. Только Наркомторгу СССР и его органам разрешается участие в простых т-вах, помимо указанных случаев, также и в осуществление возложенных на них, в области внешней торговли, общих коммерческих задач.

Ограничение участия госпредприятий в простых т-вах касается также и обращаемых на это дело средств: госпредприятия могут участвовать в складочном имуществе простых т-в только оборотным капиталом, части же основного капитала могут поступать в т-во только на началах общего пользования. Внесение в договоры простого т-ва, заключаемые государственными учреждениями и предприятиями, оговорки о солидарной ответственности товарищей за общие долги не допускается.

оставление своей рабочей силы в распоряжение остальных товарищей для эксплоатации и извлечения из этого труда прибыли не может считаться вкладом, так как это было бы обходом трудового законодательства. Подписание рабочим в этом случае договора простого т-ва не имеет значения, так как этот договор будет недействительным по ст. 30-й Гражданского Кодекса и ст. 4-й Кодекса Зак. о Труде. В виде примера услуг, допустимых в качестве вклада, можно привести предоставление одним из товарищей своих специальных познаний (например, если т-во образовано для эксплоатации изобретения), административного опыта и т. п.

Равенства вкладов закон не требует; только в том случае, если в договоре не установлен размер вклада каждого из участников, то предполагается, что все вклады одинаковы. Однако это не лишает заинтересованных товарищей, в случае спора, опровергнуть такое предположение письменными доказательствами по общему правилу, выраженному в прим. к ст. 136-й Гражданского Кодекса. Юридическая природа вкладов определяется законом различно: если в качестве вклада внесены потребляемые или заменимые вещи, то они поступают в общую собственность товарищей; всякое же иное имущество поступает только в общее пользование их [1]), если иное не установлено договором. Если в качестве вклада вносится немуниципализированное строение, то должны быть соблюдены порядок и условия, установленные Гражданским Кодексом для их отчуждения (ст. ст. 54, 182 и 185).

Вопрос о риске гибели вклада и о порядке использования вклада решается в зависимости от того, поступает ли он в общую собственность или в общее пользование товарищей. В первом случае риск гибели переходит на всех товарищей с момента перехода вклада в их собственность, а к последней применяются правила об общей собственности; во втором случае риск гибели остается на внесшем вклад, а к использованию данного вклада применяются правила об имущественном найме.

Вклады, внесенные товарищами, и все, приобретенное ими для целей т-ва, составляют, по ст. 280-й, складочное имущество т-ва, в состав которого входят также все приобретения, сделанные на основе отдельных, входящих в это имущество прав. Выражение «складочное имущество т-ва» юридически неправильно, так как простое т-во не юридическое лицо и своей собственности иметь не может; поэтому, в соответствии со ст. 279-й, надо ст. 280-ю толковать в том смысле, что то внутреннее об'единение нескольких лиц, каковым является простое т-во, выделяет для совместного достижения своих целей особое имущество, которое юридически принадлежит всем товарищам частью на праве общей собственности, частью на праве общего пользования.

---

[1]) См. выше, стр. 217, о средствах, вносимых в простые т-ва госпредприятиями.

Порядок ведения дел простого т-ва предусматривается ст. 281-й, согласно которой оно производится с общего согласия всех товарищей, но по договору может быть установлено, что решения по делам т-ва принимаются большинством голосов; при этом, если в договоре не установлено, как определяется это большинство, то оно должно определяться не по размеру вкладов, а по числу товарищей (принцип преобладания личного начала над имущественным). Постановление, принятое большинством голосов, обязательно для меньшинства, если оно не противоречит закону или договору; неподчинение меньшинства законно постановленному решению влечет за собой ответственность его в случае причинения таким отказом убытков.

Закон предоставляет также возможность для простого т-ва предоставить полномочие на ведение дел одному или нескольким товарищам, с тем, чтобы в этом случае остальные товарищи от ведения дела отстранялись. Права и обязанности уполномоченных определяются или в самом товарищеском договоре (который в этом случае должен быть обязательно письменным) или в особой доверенности, подписанной всеми товарищами. Большинством голосов этот вопрос разрешен быть не может.

Полномочие на ведение дел т-ва, предоставленное по товарищескому договору, сохраняет свою силу в полном об'еме до прекращения т-ва и может быть уничтожено только при наличии уважительных причин; со своей стороны, и уполномоченный самим товарищеским договором может отказаться от ведения дел т-ва только при наличности уважительных причин (ст. 282). Если же полномочие предоставлено не договором, а особой доверенностью, то здесь имеют применение общие правила о доверенности (ст. ст. 264 и след. ГК). Лишение полномочия может быть произведено только в том же порядке, как и предоставление его, т.-е. по постановлению всех товарищей, кроме самого уполномоченного.

При неповиновении уполномоченного постановлению о его устранении товарищи могут пред'явить к нему иск в судебном порядке; точно так же, если при наличности уважительных причин, остальные товарищи не принимают от уполномоченного дел т-ва, несмотря на поданное им заявление об отказе, он может пред'явить к ним иск о сложении с него полномочий и возмещении убытков.

Закон предусматривает также случай ведения дел т-ва без полномочий и устанавливает, что товарищ, совершивший в общих интересах какие-либо действия без полномочий, имеет право на возмещение произведенных им по делу расходов, если у него были основания признавать эти действия необходимыми в интересах всего т-ва (ст. 283). Действия, необходимые в интересах отдельных товарищей (хотя бы и большинства их), а также не необходимые, а только желательные с точки зрения их целесообразности, сюда не подойдут. В понятие

возмещения расходов не входит вознаграждение товарища за его труды по совершению указанных необходимых действий, так как личное участие в делах т-ва является обязанностью товарищей, но вознаграждение может быть выдано товарищу, если это предусмотрено товарищеским договором.

Товарищи, не исполняющие товарищеского договора, а также уполномоченные, не исполняющие возложенных на них обязанностей по ведению дел т-ва, отвечают перед остальными по общим правилам об ответственности за нарушение обязательств, вытекающих из договоров (ст. 284).

В отношении прав и обязанностей участников простого т-ва закон устанавливает следующее: право личного участия в ведении дел т-ва принадлежит всем товарищам, если они не возложили это в указанном выше порядке на одного или нескольких уполномоченных товарищей. Но каждый из товарищей, хотя бы и отстраненный от личного участия в ведении дел в виду назначения уполномоченных, имеет право лично знакомиться с положением дел т-ва, осматривая его книги и документы; соглашение, которым отменяется или ограничивается это право, недействительно (ст. 285).

Право участия в т-ве не может быть передаваемо без согласия на то остальных товарищей (ст. 286, ч. 1); под правом участия разумеется вся совокупность членских прав товарища, поэтому, например, товарищ не может поручить другому лицу, вместо себя, осмотреть книги т-ва или участвовать в собрании товарищей, так как простое т-во есть прежде всего об'единение лиц, где все построено именно на личном доверии. Осуществление же тех имущественных притязаний, которые вытекают из членских прав и не имеют уже личного характера (как, например, требование выдачи уже установленной прибыли или имущества, причитающегося по ликвидации т-ва и т. п.), могут быть передаваемы другим лицам без согласия товарищей по общим правилам об уступке требований.

Товарищи не имеют права во время существования т-ва распоряжаться своей долей в складочном имуществе (ст. 286, ч. 2). Это правило, вытекающее из понятия т-ва, как определенного хозяйственного единства, хотя и не обладающего юридической личностью, ставит складочное имущество в несколько иное положение, чем всякого рода имущество, принадлежащее нескольким лицам на праве общей собственности, так как участник общей собственности обычного типа имеет право продать свою долю в ней, а член простого т-ва этого права не имеет. Здесь, в отношении складочного имущества, Гражданским Кодексом воспринят принцип Gesame Hand. Лишение товарища права распоряжаться своей долей распространяется на всякий внесенный им имущественный вклад, независимо от того, перешел ли он в собственность или находится в общем пользовании: так, если он передал какое-либо требование по отношению к третьему лицу, то он

не в праве делать отсрочки по этому требованию; если он передал дом в пользование т-ва, он не в праве сдать его внаймы другому лицу. Совершение таких действий является нарушением товарищеского договора и влечет за собой соответствующие последствия.

Ответственность товарищей по общим долгам определяется по ст. 287-й соразмерно с долей участия их в т-ве, если иное не предусмотрено договором; солидарная ответственность не предполагается, но может быть установлена договором. Однако долевая ответственность, являющаяся общим правилом для участников простого т-ва, является не узко-долевой, а усиленной, так как по ст. 294-й при несостоятельности кого-либо из товарищей приходящаяся на его долю часть убытков т-ва распределяется между остальными товарищами соразмерно их долям и т. д. Если доли участия отдельных товарищей в договоре не определены, то ответственность должна распределяться между ними поровну, в соответствии со ст. ст. 278-й и 288-й Гражданского Кодекса.

Размер участия товарищей в прибылях и убытках их общего дела должен определяться договором, если же в последнем это не установлено, то по ст. 288-й на вклад каждого из участников начисляются проценты в размерах, взимаемых Госбанком по учету векселей, а в остающихся за уплатой этих процентов прибылях и убытках товарищи участвуют поровну. При отсутствии особого на то соглашения расчеты товарищей по прибылям и убыткам производятся в конце каждого операционного года; если же т-во учреждено на срок менее одного года, то расчеты производятся по прекращении т-ва (ст. 288).

Поводы к прекращению простого т-ва перечислены в ст. 289-й, согласно которой т-во прекращается, за из'ятиями, установленными в ст. ст. 290-й и 292-й, по следующим причинам: а) вследствие смерти кого-либо из товарищей; б) вследствие об'явления кого-либо из товарищей недееспособным или несостоятельным; в) вследствие заявления кем-либо из товарищей требования о прекращении бессрочного т-ва; г) вследствие досрочного отказа одного из товарищей от участия в т-ве, учрежденном на срок; д) вследствие истечения срока, на который т-во было учреждено; е) вследствие достижения или наступившей невозможности достижения цели т-ва; ж) вследствие требования кредитора, обратившего взыскание на долю одного из товарищей в складочном имуществе; з) вследствие соглашения товарищей о прекращении т-ва. Большинство из этих моментов прекращает деятельность т-ва только в том случае, если продолжение его не предусматривается, при наличии их, договором и если при молчании о том договора оставшиеся товарищи не пришли к соглашению о продолжении деятельности т-ва. Абсолютно прекращают деятельность т-ва следующие причины: истечение срока, на который т-во было учреждено (оно может после

этого возобновить свою деятельность путем заключения нового договора), достижение цели или наступившая невозможность достижения этой цели и соглашение товарищей о прекращении т-ва. В отношении остальных причин закон устанавливает следующее: в случае смерти одного из товарищей т-во продолжается, если в товарищеском договоре имеется условие о выделении доли умершего или о замещении его наследниками по закону или по завещанию или учреждением, коему имущество умершего передается согласно закону. Если такой заместитель откажется вступить в т-во (что он имеет право сделать, так как к личному участию принудить нельзя), то деятельность т-ва все же может быть продолжена, если об этом состоится соглашение всех оставшихся товарищей (ст. 290 и 292). Те же правила применимы и к безвестному отсутствию товарища, при наличности условий, указанных ст. 12-й Гражданского Кодекса.

При наступлении других причин, указанных выше в пп. «б», «в», «г» и «ж», товарищество продолжается, если продолжение его в этих случаях предусмотрено товарищеским договором или условлено соглашением остающихся товарищей. Доля выбывающего товарища при этом выделяется наличными деньгами, согласно баланса на день выбытия (ст. 292). Само собой разумеется, что во всех этих случаях число остающихся участников должно быть не менее двух (включая сюда, в случае смерти товарища, его заместителя). В отношении обращения кредитором товарища взыскания на его долю в складочном имуществе необходимо сделать оговорку, что одно обращение взыскания не является поводом к прекращению самого товарищества. Кредитор имеет право, не пред'являя требования о ликвидации т-ва, участвовать до выделения доли его должника в прибылях товарищества (ст. 293). Осуществлять же какие-либо личные права и обязанности товарища кредитор не имеет права.

Порядок ликвидации дел простого т-ва, раздела имущества и покрытия долгов при прекращении т-ва устанавливается ст. 294-й, согласно которой ликвидация производится товарищами с соблюдением следующих условий: а) предметы, внесенные в товарищество лишь в общее пользование, возвращаются внесшим их товарищам без вознаграждения за пользование этими предметами, если иное не было условлено; б) раздел общего имущества производится лишь по удовлетворении бесспорных или обеспечения спорных долгов товарищей по общему делу. Вещественные вклады возвращаются деньгами по оценке, установленной для них в товарищеском договоре, а при отсутствии таковой — по стоимости их в момент внесения. В случае недостаточности общего имущества товарищей для удовлетворения или обеспечения долгов недостающая сумма должна быть пополнена товарищами в размере приходящейся на каждого из них доли убытка. При несостоятельности кого-либо из товарищей на его долю часть убытков распределяется между остальными

товарищами на том же основании (квалифицированная долевая ответственность — см. выше). Порядок взаимных расчетов между товарищами при ликвидации т-ва, установленный законом, может быть изменен соглашением товарищей.

В отношении прав кредиторов ликвидация т-ва не вносит никаких изменений, так как простое т-во не является юридическим лицом, и кредиторы имеют право пред'являть во время ликвидации простого т-ва свои притязания тем же порядком, как и во время деятельности товарищества.

§ 4. Полное товарищество. Полным товариществом, согласно ст. 295-й, признается т-во, все участники которого занимаются торговлей или промыслом под общей фирмой и по обязательствам т-ва отвечают всем своим имуществом, как солидарные должники. Следовательно, основными элементами этого вида т-ва являются, кроме того, что оно является договорным об'единением: а) занятие торговлей или промыслом; б) ведение дела под общей фирмой и в) неограниченная и солидарная ответственность всех участников. Фирма полного т-ва должна содержать фамилии товарищей [1]), подробное же содержание ее определяется договором.

Участниками полного т-ва могут быть все физические лица, не ограниченные в своей дееспособности, в том числе и иностранные граждане, поскольку в отношении той страны, подданными которой они состоят, не установлено специальных ограничений в порядке ст. 8-й вводного постановления к Гражданскому Кодексу. Не могут быть членами полного т-ва лица, которым занятие торговлей вообще или тем видом торговли, которым занимается данное товарищество, запрещено судебным приговором, а также лица, состоящие на службе в государственных учреждениях и предприятиях. Вопрос об участии в полном т-ве юридических лиц является спорным; по проекту соответствующего декрета, внесенному в законодательные учреждения Наркомвнуторгом СССР, предполагается разрешить его в положительном смысле, но с известными ограничениями в отношении рода т-в, в которые могут вступать государственные учреждения и предприятия, а также — капиталов, которыми они могут участвовать в этих т-вах.

Порядок учреждения полного т-ва значительно отличается от учреждения простого т-ва, так как полное т-во является юридическим лицом и выступает в обороте как самостоятельный хозяйствующий суб'ект. Договор полного т-ва должен быть, под страхом недействительности, совершен в пись-

[1]) Общесоюзного закона по фирме не издано, из союзных республик соответствующий декрет издан СНК УССР 25 сентября 1924 г. (СУ Укр., 1924 г., № 39, ст. 252). В РСФСР циркуляром НКЮ разъяснено, что включение фамилий всех товарищей в фирму полного т-ва не требуется, допускается включение только нескольких из них с добавлением указания «и К°», и могут добавляться также символические термины, условные наименования и т. п., при условии, чтобы они соответствовали деятельности данных товариществ и не содержали указаний, не соответствующих действительности.

менной форме и засвидетельствован в нотариальном порядке (ст. 297). По заключении договора в установленной законом форме товарищи должны подать подписанное ими всеми заявление об учреждении товарищества в установление, ведущее торговый реестр [1]), по месту нахождения т-ва, для внесения в реестр и опубликования (ст. 296). Заявление должно содержать: а) фамилию, имя, отчество и местожительство каждого товарища; б) фирму товарищества и место, где оно имеет свое пребывание; в) срок, на который заключен товарищеский договор; г) указание, кто из товарищей является представителем т-ва, а при нескольких представителях — предоставлено ли им действовать от имени т-ва каждому порознь или всем сообща; д) размер складочного капитала т-ва (прим. 1 к ст. 296). Регистрация состоит в занесении данного т-ва в соответствующую книгу торгового реестра, которое производится на основании постановления регистрирующего учреждения. Отказ в регистрации может последовать только на основании закона и должен быть мотивирован; входить в целесообразность учреждения т-в полных и на вере регистрирующие учреждения не имеют права. О состоявшейся регистрации делается надпись на товарищеском договоре и производится публикация в местном органе советской печати [2]). С момента регистрации полное т-во приобретает права юридического лица, выступает в обороте под присвоенной ему фирмой, и все отношения как между товарищами, так и т-ва с третьими лицами подчиняются правилам о полном т-ве. Незарегистрированные т-ва подчиняются правилам о простом т-ве.

Всякое изменение данных, содержащихся в первоначальном заявлении (об учреждении полного т-ва), т.-е. изменение состава т-ва, фирмы его, местонахождения, перемена представителя т-ва, изменение складочного капитала, прекращение т-ва, избрание или назначение ликвидаторов по делам т-ва, изменение в составе ликвидаторов и пр., заявляется и опубликовывается

---

[1]) Такими установлениями в отношении регистрации т-в полных и на вере являются местные органы наркомторгов союзных республик (Положение о торговой регистрации, утвержденное СНК СССР 20 октября 1925 г.; СЗ СССР 1925 г., № 82, ст. 623). Согласно ст. 17 Положения о т. р. в редакции 2 апреля 1926 г. (СЗС, 1926 г., № 32, ст. 205), сведения о товариществах полных и на вере заносятся в третий раздел торгового реестра, состоящий из частей по числу местных органов торг. регистрации; регистрация товариществ полных и на вере производится в органе торг. регистрации по месту нахождения т-ва.

[2]) Подробный порядок регистрации и тариф сборов за регистрационные действия определяются рядом постановлений СНК и СТО и ведомственных инструкций. Необходимо отметить, что с введением в действие указанного выше положения о торг. регистрации 20 октября 1925 г. утратило силу, согласно пост. СНК РСФСР от 14 апреля 1926 г. (СУ 1926 г., № 23, ст. 185), пост. СТО от 20 февраля 1923 г. о регистрации товариществ полных и на вере. Положение о торг. регистрации введено в действие с 1 апреля 1927 г., одновременно введено пост. ЦИК и СНК СССР от 4 декабря 1925 г. о сборе за торг. регистрацию (пост. НКТорга СССР от 24/II — 27 г. «Эк. Жизнь», 1927 г., № 50).

тем же порядком, какой указан выше для первоначального заявления. Соответствующие заявления должны быть, в виде общего правила, поданы лицами, представляющими т-во, за исключением случаев выбытия товарища и об'явления т-ва несостоятельным по суду. Заявление о выбытии товарища может быть подано также им самим с представлением надлежащих доказательств, а отметка о прекращении т-ва, признанного по суду несостоятельным, вносится в торговый реестр по распоряжению суда, открывшего несостоятельность (прим. 2 и 3 к ст. 296).

К внутренним взаимоотношениям в полном т-ве применяется большинство соответствующих статей Гражданского Кодекса о простом т-ве (ст. 299), за исключением тех, которые не могут быть применены ввиду различной юридической природы простого т-ва, не наделенного юридической личностью, и полного т-ва, как юридического лица. Поэтому, например, ст. 277-я, определяющая понятие товарищеского вклада, и ст. 278-я об определении размера вкладов применяются и к полному т-ву, а ст. 279-я, говорящая о том, что вклады, состоящие из денег и заменимых вещей, признаются общей собственностью товарищей, неприменима к полному т-ву, где вклады поступают в собственность юридического лица; ст. ст. 283-я и 284-я о возмещении расходов товарищу, действующему без полномочий в интересах товарищества, и об ответственности товарищей перед т-вом за неисполнение товарищеского договора применимы в равной мере к простым т-вам, полным и на вере. Точно так же к полному т-ву применяются статьи о праве товарищей на осмотр книг и документов. Взамен же тех статей, которые неприменимы к полному т-ву, закон устанавливает для последнего дополнительную нормировку внутренних взаимоотношений (ст. ст. 300—303). Согласно ст. 300-й, в случае уменьшения товарищеских вкладов от понесенных убытков товарищи не в праве требовать выдачи своей доли в прибылях т-ва до тех пор, пока складочный капитал не будет пополнен из этих прибылей до размеров, указанных в записи торгового реестра. Это постановление логически вытекает из принципа публичного оглашения торговых т-в и ограничивает права товарищей в интересах третьих лиц, руководствующихся при заключении сделок с этими т-вами сведениями, имеющимися в реестре. Характерной для полных т-в, по сравнению с простыми, является ст. 301-я, запрещающая товарищам без согласия остальных товарищей совершать за свой счет или за счет третьих лиц сделки, однородные с теми, которые составляют предмет торговой или промышленной деятельности данного т-ва, или участвовать в качестве неограниченно-ответственных товарищей в однородном т-ве. Этим устраняется недопустимая конкуренция между т-вом и его участниками, наносящая вред не только данному т-ву, но и обороту. Товарищ, нарушивший это правило, обязан по выбору товарищей или возместить причиненный т-ву убыток или передать т-ву всю приобретенную от указанных действий выгоду.

В отношении ведения дел полного т-ва ст. 302-я устанавливает, что каждый товарищ в праве от имени т-ва действовать единолично, если иное не установлено договором, но при этом возражения кого-либо из товарищей против единоличного распоряжения или действия другого товарища достаточно, чтобы приостановить его. Доверенность на ведение товарищеских дел может быть отменена каждым товарищем, участвовавшим в ее выдаче или имеющим право участвовать в ней. Но устранение товарища, уполномоченного на ведение дел т-ва по договору, от предоставленного ему управления делами т-ва может быть произведено только судом по основанному на уважительных причинах требованию остальных товарищей или большинства их (в зависимости от того, как предусмотрено в договоре).

Взаимоотношения полного т-ва и третьих лиц характеризуются прежде всего тем, что товарищи ответствуют солидарно всем своим имуществом по всем обязательствам т-ва, а также по сделкам, которые, как это явствует из намерения сторон, заключались для т-ва. Какие бы то ни было соглашения об ограничении ответственности недействительны. Лицо, вновь вступающее в т-во, отвечает наравне с остальными товарищами и по обязательствам, возникшим ранее его вступления (ст. 304). Товарищи, выбывшие из полного т-ва, продолжают отвечать по долгам т-ва на общих основаниях с оставшимися товарищами в течение двух лет со дня утверждения отчета за год выбытия их (ст. 311). Товарищ, уплативший долг т-ва, имеет право регресса к остальным товарищам, соразмерно доле участия каждого из них в убытках т-ва. Относительно порядка обращения взыскания на имущество отдельных товарищей по долгам т-ва закон устанавливает правило, что кредиторы т-ва могут обращать взыска́ние на личное имущество только при установленной фактически или по суду несостоятельности т-ва или по ликвидации дел т-ва. Таким образом, солидарная ответственность товарищей является не прямой, а субсидиарной. Если же кредитор отдельного товарища желает обратить взыскание на принадлежащую его должнику долю в товарищеском имуществе, то он обязан заявить т-ву требование о прекращении и ликвидации дел т-ва, при чем это требование должно быть заявлено, по крайней мере, за 6 месяцев до конца операционного года (ст. 305).

Введенный Гражданским Кодексом принцип публичного оглашения торговых т-в, имеющих права юридического лица, последовательно проводится Кодексом в отношении всех изменений, которые происходят в договоре полного т-ва. Согласно ст. 306-й, все эти изменения получают силу для третьих лиц, не осведомленных о них, лишь после занесения изменений в торговый реестр и опубликования; однако, если незарегистрированные изменения стали известны третьим лицам, то последние могут в своих спорах с т-вом основываться на них, и товарищи

не в праве в своих возражениях ссылаться на невнесение данных изменений в торговый реестр.

Полные т-ва прекращаются по тем же причинам, которые указаны выше для простых т-в, и с применением указанных там же правил о возможности продолжения деятельности т-ва; кроме того, полное т-во прекращается с об'явлением его несостоятельным по суду. Если прекращение т-ва происходит без об'явления его несостоятельным, то ликвидация производится лицами, избранными самими товарищами из своей среды или из посторонних лиц; при недостижении соглашения между товарищами ликвидаторы назначаются судом по просьбе кого-либо из товарищей. Если т-во признано несостоятельным по суду, то ликвидаторы назначаются судом обязательно из посторонних лиц, и притом независимо от просьбы товарищей. Права ликвидаторов, порядок отчуждения ими того или иного имущества, отчетность их, порядок производства расчетов между товарищами определены в ст. ст. 309, 310, 294 Гражданского Кодекса.

§ 5. Товарищество на вере. Товариществом на вере признается, согласно определению, данному ст. 312-й, т-во, которое учреждено для ведения под общей фирмой торговли или промысла и состоит из одного или нескольких участников, отвечающих перед кредиторами т-ва всем своим имуществом (неограниченно-ответственные товарищи), и одного или нескольких участников, ответственность коих ограничивается их вкладами в т-во (вкладчики). Основным отличительным признаком этого вида т-ва от полного т-ва является, как мы видим из этого определения, совпадающего с установленным в теории и западных законодательствах (командитные т-ва), разнородный состав участников и вытекающий отсюда различный об'ем их ответственности. Положение первой категории участников (неограниченно-ответственных) совершенно аналогично с товарищами в полном т-ве, так как они несут неограниченную и солидарную (субсидиарную) ответственность по долгам т-ва на вере и участвуют в управлении его делами, а потому как внутренние их взаимоотношения, так и выступления вовне нормируются правилами о товарищах в полном т-ве. Вторая же категория участников т-ва на вере — вкладчики — состоит из лиц, ответственность которых по долгам т-ва ограничивается их вкладами и которые в управлении делами, как правило, не участвуют. Вкладчиками могут быть и юридические лица. Не могут быть ими служащие государственных учреждений и предприятий, так как вклад есть форма участия в коммерческой деятельности. О взаимоотношениях вкладчиков с полными товарищами см. ниже.

Распространяя на т-ва на вере постановления о полном т-ве (ст. 313), Гражданский Кодекс устанавливает для них следующие из'ятия из этих постановлений и специальные нормы:

1. К фирме этого вида т-ва должны добавляться слова «т-во на вере»; фамилии вкладчиков не включаются в фирму

за исключением того случая, когда эти фамилии значились в фирме, приобретенной т-вом на вере. В других же случаях, если т-во включит фамилию вкладчика в фирму с его согласия, то это влечет за собой неограниченную ответственность вкладчика перед третьими лицами наравне с полными товарищами (ст. 317); если же вкладчик своего согласия не давал, то он должен пред'явить иск к т-ву об исключении его фамилии из фирмы, в противном случае наступают те же последствия, как и при явно выраженном согласии.

2. Правила о порядке совершения договора, подачи заявления и регистрации те же, что и для полного т-ва, с тем добавлением, что в заявлении о регистрации должны содержаться также перечень вкладчиков и указание размера вкладов каждого из них (ст. 314); изменения перечня и размера вкладов должны регистрироваться на общих основаниях.

3. Взаимоотношения между неограниченно-ответственными товарищами и вкладчиками регулируются следующими правилами: права и обязанности на стороне вкладчика создаются только в случае внесения им имущественного вклада (ст. 315), и, таким образом, к вкладчикам неприменима ст. 277-я о возможности внесения товарищем вклада услугами. Вкладчик, далее, может управлять делами т-ва на вере только на основании особого уполномочия и при отсутствии такового не может оспаривать действия неограниченно-ответственных товарищей (конечно, если они не противоречат закону). При несостоятельности же т-ва на вере вкладчики имеют преимущественное перед товарищами право на получение своих вкладов из имущества т-ва, оставшегося по удовлетворении кредиторов (ст. 315).

К вкладчику, если противное не установлено в договоре, не применяется приведенное выше постановление ст. 301-й о запрещении товарищам совершать сделки, однородные с теми, которые составляют предмет деятельности т-ва, а также участвовать в качестве неограниченно-ответственного товарища в однородных товариществах (ст. 315, ч. 2).

Вкладчик может требовать, если противное не установлено в договоре, сообщения ему годового баланса и проверять его правильность по книгам и документам т-ва. Права, предоставленного полным товарищам, на ознакомление с положением дел т-ва и на осмотр книг и документов в любое время, вкладчику, как общее правило, не предоставляется, но, при наличности уважительных причин, оно может быть признано за ним судом (ст. 315, ч. 2 и 3).

4. Правила об ответственности неограниченно-ответственных участников т-ва на вере одинаковы с правилами, установленными для участников полного т-ва. Что же касается вкладчиков, то к общему правилу об ответственности их по долгам т-ва только своим вкладом Гражданский Кодекс дает следующие раз'яснения:

если вклад, обусловленный по договору и значащийся в торговом реестре, не внесен совсем или внесен не полностью, то в размере недовнесенной части вклада может быть обращено взыскание по претензиям третьих лиц и на остальное имущество вкладчика. Помимо вклада, вкладчик отвечает также и неправильно полученной прибылью (например, превышающей размер, предусмотренный договором). Ограждая права кредиторов торговых товариществ, Гражданский Кодекс устанавливает также, что соглашение об уменьшении вклада, пока оно не внесено в реестр и не опубликовано надлежащим порядком, не имеет силы для кредиторов т-ва, и по обязательствам т-ва, возникшим до такой публикации, вкладчик отвечает в полной сумме первоначально установленного и зафиксированного в реестре вклада (ст. 316 и прим.). По сделкам, заключенным вкладчиком от имени т-ва без особого на то полномочия, вкладчик отвечает наравне с полными товарищами; та же ответственность возлагается на него, как указано выше, при включении его фамилии в фирму т-ва с его согласия.

§ 6. Товарищество с ограниченной ответственностью. Этот вид т-в, до недавнего времени известный только немногим законодательствам Запада, введен у нас Гражданским Кодексом впервые. Определение его дано в ст. 318: «Товариществом с ограниченной ответственностью признается т-во, все участники коего (товарищи) занимаются торговлей или промыслом под общей фирмой и по обязательствам т-ва отвечают не только внесенными в т-во вкладами, но и личным имуществом, в одинаковом для всех товарищей кратном (например, трехкратном, пятикратном, десятикратном) отношении к сумме вклада каждого товарища». Таким образом, основным элементом понятия т-ва с ограниченной ответственностью является обязательная дополнительная и притом кратная к вкладу (а не определяемая каким-либо другим образом) ответственность участников товарищества.

Относительно содержания фирмы этого вида т-ва Гражданский Кодекс никаких указаний не дает; декрет СНК УССР от 25 сентября 1924 г. о фирме запрещает включение в эту фирму фамилий участников. Исходя из того, что состав этих т-в является переменным, что ответственность их строго ограничена, необходимо признать, что это правило является общим для данного вида т-в.

Учреждение т-в с ограниченной ответственностью обставлено бо́льшими трудностями, чем образование т-в полных и на вере. Они допускаются к учреждению только в тех отраслях народного хозяйства, где они прямо разрешены законом (электрификационные т-ва, т-ва ответственного труда) или только по специальным разрешениям в каждом отдельном случае управомоченных органов правительства (ст. 320). Порядок учреждения этих товариществ, согласно ст. 321-й, разрешительный, но подробно этот порядок определяется теми специальными законами,

которые нормируют деятельность отдельных категорий т-в с ограниченной ответственностью [1]).

Относительно регистрации в разделе о т-вах с ограниченной ответственностью Гражданский Кодекс не упоминает, но, сопоставляя ст. 14-ю Гражданского Кодекса и специальные законы о т-вах по электроснабжению и о регистрации т-в ответственного труда, необходимо признать, что регистрация для всех т-в с ограниченной ответственностью обязательна, и что с этого момента они приобретают права юридического лица. Это нашло себе подтверждение первоначально в декрете СНК УССР от 2 октября 1924 г. о торговом реестре (СУ Укр., 1924 г., № 39, ст. 253), а затем и в Положении о торговой регистрации.

Полной нормировки деятельности т-в с ограниченной ответственностью Гражданский Кодекс не дает; для т-в по электроснабжению, действующих на территории РСФСР и УССР, изданы в этих республиках нормальные уставы, утвержденные СНК, которые подробно определяют состав т-в, права и обязанности их, порядок деятельности органов управления, ликвидации т-ва и т. д. Порядок деятельности т-в (артелей) ответственного труда определяется в РСФСР декретом СНК РСФСР от 25 ноября 1921 г., в УССР — аналогичным декретом 26 декабря 1921 г.

Относительно ответственности участников т-ва с ограниченной ответственностью Гражданский Кодекс, кроме общих указаний, имеющихся в самом определении понятия этого вида т-ва, дает дополнительное постановление в ст. 318-й, согласно которой в случае несостоятельности одного товарища ответственность его за долги т-ва распределяется между остальными участниками т-ва пропорционально их вкладам; однако никто из товарищей не несет перед третьими лицами или перед другими участниками т-ва какой-либо имущественной ответственности сверх его вклада и установленной кратной к вкладу ответственности. Таким образом, на имущество отдельного участника взыскание может быть обращено только в случае невнесения им вклада и дополнительных взносов в размере установленной по уставу кратной ответственности.

§ 7. Акционерное общество (паевое товарищество). Постановления Гражданского Кодекса об акционерных обществах (паевых т-вах) воспроизводят общие начала акционерного права. Определение, которое дает ст. 322-я этому виду т-в, охватывает все основные его элементы: «Акционерным (или паевым) признается товарищество (общество), которое учреждается под особым наименова-

[1]) В связи с тем, что по отдельным видам товариществ с ограниченной ответственностью имеются нормальные уставы, и при полном тождестве устава возникающего т-ва с нормальным возможны отступления от разрешительного порядка, установленного ст. 321 ГК. Положение о торг. регистрации 1925 г. предусматривает т-ва с огранич. ответственностью, возникающие явочным порядком. Регистрация их производится в этом случае местными органами наравне с т-вами полными и на вере (ст. 17 Полож. о торг. регистрации в редакции пост. 2 апреля 1926 г.; СЗС, 1926 г., № 32, ст. 205).

нием или фирмою, с основным капиталом, разделенным на определенное число равных частей (акций), и по обязательствам которого отвечает только имущество общества». Закон не требует (как это, наоборот, установлено им в отношении т-в полного, на вере и с ограниченной ответственностью), чтобы акционерные общества или паевые т-ва учреждались обязательно с торгово-промышленными целями, но нормировка их деятельности равняется именно по торговым т-вам. Акционерное общество может возникнуть, например, с культурно-просветительными целями, но оно будет подчиняться тем же правилам, как и акционерное общество для производства торговли, и узаконения об обществах и союзах, не преследующих цели извлечения прибыли, к нему, во всяком случае, неприменимы.

В основе акционерного общества (паевого т-ва) лежит товарищеский договор, который заключается первоначально между учредителями, а затем к нему присоединяются остальные участники, привлекаемые личным приглашением учредителей или по подписке. Этот договор облекается в форму устава, обязательное содержание которого определяется законом и который подлежит утверждению в особом порядке (см. ниже).

Содержание фирмы Гражданский Кодекс не определяет, но из различия формулировок, данных им для фирмы т-в полного и на вере и для акционерного общества (там «общая фирма», здесь «особое наименование»), надо вывести, что акционерное общество должно иметь фирму, соответствующую предмету его деятельности или заключающую в себе символическое наименование, с обязательным указанием в фирме, что данное товарищество является акционерным обществом или паевым т-вом, но фамилии участников ни в коем случае включаться не должны, чтобы не вводить в заблуждение оборот и третьих лиц, для которых с этими именами связывается представление и о их личном участии, кредитоспособности и т. п. Украинский декрет о фирме запрещает включение фамилий участников в фирму акционерных обществ.

Порядок учреждения акционерных обществ в пределах Союза ССР разрешительный. Явочный порядок в условиях советского строя недопустим потому, что частный капитал и его концентрация должны быть поставлены под строгий контроль, а также и потому, что интересы государства и трудящихся не допускают обращения капиталов, чьи бы они ни были, в ненужные для народного хозяйства предприятия, возникновения дутых предприятий и т. п. Органы, на которые возложена предварительная проверка целесообразности учреждения акционерных обществ, а также те, которые утверждают их уставы, различны в зависимости от территориального распространения деятельности обществ, от состава учредителей, размера капитала, содержания устава и от предмета деятельности акционерных обществ. Основные положения в этой области определяются ныне

постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 апреля 1925 г. (СЗ СССР, 1925 г., № 30, ст. 195). По этому декрету уставы акционерных обществ (паевых т-в) подлежат утверждению СТО СССР в следующих случаях: а) если среди учредителей общества имеются госучреждения Союза ССР или госпредприятия общесоюзного значения (таковыми являются внесенные в список, утвержденный ЦИК'ом и СНК СССР 12 ноября 1923 г. с последующими изменениями); б) если среди учредителей общества имеются государственные учреждения или предприятия нескольких союзных республик; в) если основной капитал общества превышает один миллион рублей; г) если в уставе общества содержатся отступления от действующих в отношении акционерных обществ постановлений СТО СССР. Утверждение уставов Советом Народных Комиссаров СССР требуется в следующих случаях: а) если в учреждении общества (т-ва) принимает участие иностранный капитал или если уставом общества допускается переход акций в руки иностранных граждан; б) если устав общества, хотя бы и учреждаемого без участия иностранного капитала, имеет концессионный характер; в) если в уставе общества содержатся отступления от действующих постановлений ЦИК'а и СНК СССР, а равно от постановлений ВЦИК'а и СНК РСФСР, имеющих силу общесоюзного закона. Уставы всех перечисленных выше акционерных обществ вносятся на утверждение СТО или СНК, по принадлежности, Народным комиссариатом торговли Союза ССР, за исключением уставов кредитных учреждений, которые вносятся Народным комиссариатом финансов СССР, и уставов обществ с участием иностранного капитала (равно и допускающих переход акций в руки иностранцев) и имеющих концессионный характер, которые вносятся Главным концессионным комитетом. По утверждении уставов перечисленных обществ последние подлежат регистрации в Народном комиссариате торговли СССР (смотри ниже).

Порядок утверждения уставов акционерных обществ (паевых т-в), не подходящих ни под одну из указанных выше категорий, и порядок регистрации этих обществ определяются законодательством союзных республик. В РСФСР и УССР действуют по этому вопросу нормы Гражданского Кодекса, с изменениями и дополнениями, внесенными декретом ВЦИК'а и СНК от 21 сентября 1925 г. (СУ, 1925 г., № 67, ст. 533) и ВУЦИК и СНК УССР от 24 февраля 1926 г. (СУ Укр., 1926 г., № 15, ст. 115). Ст. 323-в Гражданского Кодекса РСФСР, введенная декретом 21 сентября 1925 г. и ст. 323^3—323^5 Гр. Код. УССР воспроизводят приведенное выше постановление ЦИК'а и СНК СССР от 24 апреля 1925 года об уставах, подлежащих утверждению СТО и СНК СССР.

Ст. 323-я в новой редакции говорит, что акционерные общества (паевые т-ва), не подпадающие под действие ст. 323-в (ст.

ст. 323^1—323^4 в Гр. Код. УССР) [1]), местопребывания правления коих по уставу определяется на территории РСФСР, учреждаются на основании уставов, представляемых учредителями через Народный комиссариат торговли РСФСР на утверждение Экосо РСФСР. Из этого общего правила установлено три исключения: а) согласно ст. 323-а, если устав общества допускает из'ятие из действующих законов РСФСР, не имеющих силы общесоюзного закона, то такой устав представляется учредителями через Народный комиссариат торговли РСФСР на утверждение СНК РСФСР; б) уставы акционерных кредитных учреждений, район деятельности которых по уставу определяется в пределах РСФСР и которые не подпадают под действие ст. 323-в, представляются через Народный комиссариат финансов РСФСР на утверждение Экосо, а в случае допущения в уставе из'ятий из законов РСФСР, не имеющих силы общесоюзного закона, — на утверждение СНК РСФСР (ст. 323-б); в) уставы акционерных кредитных учреждений, которые не выходят за пределы текста утвержденных в установленном порядке нормальных уставов, подлежат непосредственному утверждению Народного комиссариата финансов РСФСР. Соответствующие изменения внесены и в Гражданский Кодекс УССР постановлением 24 февраля 1926 г. (СУ УССР, 1926 г., № 15, ст. 115).

О регистрации акционерных обществ см. ниже. Постановления об утверждении уставов акционерных обществ публикуются в официальных органах советской печати по принадлежности (для утверждаемых в порядке общесоюзного законодательства и законодательства РСФСР — в «Экономической Жизни»), а уставы печатаются в «Собрании Законов СССР» и «Собраниях Узаконений» союзных республик по принадлежности.

Обязательное содержание устава определено ст. 324-й Гражданского Кодекса, при чем указано, что, кроме этого, могут включаться в устав и другие постановления, не противоречащие закону. Особо оговорено в прим. к ст. 324-й, что основной капитал акционерных обществ не может быть определен в уставе

---

[1]) Изменения, внесенные в ст. ст. 323, 325 и 338 Гр. Кодекса УССР декретом ЦИК и СНК УССР от 24 февраля 1926 г. совпадают в общем с изменениями, внесенными в Гр. Кодекс РСФСР декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 21 сентября 1925 г. (опубликования их указаны выше), и поэтому там, где существенных различий нет, ссылок на УССР особо не делается. Ст. 323^1 Гр. Код. УССР аналогична со ст. 323-а Гр. Код. РСФСР (без слов «не имеющих силы общесоюзного закона»), ст. 323^2 соответствует ст. 323-б (без примечания, говорящего о том, что уставы акц. кред. учреждений, не выходящие за пределы нормальных уставов, подлежат непосредственному утверждению НКФ), ст. ст. 323^3—323^5 соответствуют ст. 323-в, ст. 325 в новой редакции соответствует той же статье ГК РСФСР (с заменой ссылки на публикацию в «Эк. Жизни» ссылкой на публикацию в установленном законом порядке), прим. 1 и 2 соответствуют по содержанию прим. к ст. 335 Гр. Код. РСФСР, ст. 338^1 с прим. соответствуют ст. 338-а с прим.

Украинским законом, кроме того, изменено прим. к ст. 336 и ст. 362 Гр. Кодекса, и введены новые примечания к ст. ст. 342, 348, 365 и 366 (см. ниже).

ниже 100 000 руб., а цена отдельной акции — ниже 100 руб., но специальными законами установлены из'ятия из этого в сторону понижения для отдельных категорий акционерных обществ (для ломбардов коммунального и смешанного типа, для золотопромышленных акционерных обществ) [1]).

В отношении учредителей акционерных обществ Гражданский Кодекс устанавливает минимальное число их [2]) (не менее 5 — ст. 324-я, для золотопромышленных обществ — не менее 3), но не касается вопроса о том, кто может быть учредителем. Поскольку акционерное общество представляет собой соединение капиталов и с личностью отдельных участников не связано, постольку учредителями могут быть как физические, так и юридические лица, и в числе последних как частные юридические лица, так государственные учреждения и предприятия. Акционерные общества с участием государственного капитала получили в Союзе ССР значительное распространение, особенно в области торговли, но специального закона, нормирующего подробно их деятельность, до сего времени не издано [3]). В общем они подчиняются нормам Гражданского Кодекса, а необходимые из'ятия из общего порядка устанавливаются путем утверждения уставов СНК. В настоящее время на рассмотрение законодательных учреждений Союза ССР внесен проект нового закона об акционерных обществах, в который введены и специальные постановления об акционерных обществах, организуемых государственными учреждениями и предприятиями, как без привлечения частного капитала, так и с привлечением такового.

Срок и порядок образования основного капитала акционерных обществ определен в ст. ст. 326—331 Гражданского Кодекса. Внимание законодателя направлено здесь на борьбу с дутыми и слабыми в финансовом отношении предприятиями. Поэтому ст. 326-я обязывает учредителей оставлять за собой, в общей сложности, не менее $^1/_{10}$ части выпускаемых акций, которые они не в праве отчуждать до утверждения отчета за второй операционный год; точно так же они не могут отчуждать до этого срока акции, оплаченные имуществом. Остальное количество акций должно быть распределено между ними и

---

[1]) См. пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. о дополнении прим. к ст. 324 (в отношении акц. обществ, имеющих предметом деятельности народное питание — СУ, 1927 г., № 29, ст. 197).

[2]) По прим. 2 к ст. 324 Гражданского Кодекса УССР (СУ УССР, 1926 г., № 15, ст. 115), если в числе учредителей акционерного общества состоят государственные учреждения или предприятия, то устав подписывается не менее чем двумя учреждениями.

[3]) На 1925/26 г. было издано спец. пост. СНК СССР от 16 июня 1926 г. о порядке использования учреждениями и предприятиями, состоящими на госбюджете, внебюджетных средств и вложения государственных средств в предприятия, действующие на началах коммерческого (хоз.) расчета и акц. общества (паевые т-ва) (СЗ СССР, 1926 г., № 44, ст. 321; ст. 10 отменена — СЗ СССР, 1926 г., № 70, ст. 535).

приглашенными ими к участию в обществе лицами. Приглашение может быть сделано как лично, так и путем публичного об'явления. В ограждение интересов лиц, привлекаемых путем об'явлений о публичной подписке, закон (ст. 331) требует, чтобы в об'явлениях и подписных листах были обязательны указаны сведения о времени опубликования устава, о количестве акций, оставленных учредителями за собой, о цене акций, способе и сроках их оплаты и об оценке имущества, вносимого учредителями, а если тем или иным учреждениям или лицам будут предоставлены особые преимущества по учреждению акционерного общества, а равно и особые привилегии в отношении подписки на акции и сроков внесения капитала, то все эти права и преимущества должны быть оговорены не только в уставе общества, но и в подписных листах.

Если в течение трех месяцев со дня опубликования об утверждении устава не будет собрана одна четверть основного капитала, то общество признается несостоявшимся. Если же в течение следующих трех месяцев не будет собрана следующая четверть основного капитала, а в течение указанного в уставе срока, который, однако, не должен простираться далее одного года со времени открытия действий общества, не будет собрана остальная, сверх двух четвертей, часть основного капитала общества, то общество ликвидируется в течение трех месяцев, если не последует разрешения правительства на продление срока оплаты акций или на соответственное уменьшение основного капитала (ст. 327 Гр. Кодекса РСФСР в редакции пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 4 января 1926 г.; СУ, № 4, ст. 20; из'ятия из этого правила в смысле предоставления больших сроков предоставлены общесоюзным законом золотопромышленным обществам). О признании общества несостоявшимся и о его ликвидации производится публикация.

В целях содействия правильной организации акционерных обществ закон (ст. 328) предоставляет общему собранию акционеров, для обеспечения своевременной оплаты всего основного капитала, право аннулировать акции, по которым акционер не уплатил в срок установленного взноса, и заменить их новыми, пустив новые акции в продажу, с тем, чтобы новые акции были заменены и полностью оплачены до истечения указанного выше срока, установленного для оплаты всего основного капитала общества; из вырученной от продажи акций суммы держателю аннулированной акции возмещаются сделанные им взносы с удержанием расходов, связанных с заменой и продажей новой акции. Закон устанавливает порядок внесения денежных взносов в уплату за акции, а также порядок оценки и хранения имущественных взносов, оговаривая, что вносимое учредителями и другими акционерами имущество должно заключаться в таких родах товарах, вещах и др. материальных ценностях, операции с которыми входят в задачи

данного общества или которые могут быть им использованы для организации или при дальнейшей деятельности общества.

После того, как будет собрано в установленный срок не менее $^1/_4$ основного капитала, должно быть собрано учредителями предварительное общее собрание акционеров, которое заслушивает доклад учредителей о ходе учреждения и выбирает комиссию для проверки их отчета и данных об оценке внесенного имущества. Не позднее одного месяца и не ранее семи дней после предварительного собрания должно быть созвано учредительское собрание акционеров, на котором заслушивается доклад комиссии по проверке отчета учредителей, производится окончательная оценка внесенного в оплату акций имущества, выносится постановление о признании общества состоявшимся или несостоявшимся, выбираются члены правления, ревизионной комиссии и решаются остальные дела. Постановление о признании общества состоявшимся должно быть вынесено большинством трех четвертей присутствующих акционеров, если притом на собрании представлена, по крайней мере, половина основного капитала, внесенного ко времени учредительского собрания (ст. ст. 332—334). Если учредительское собрание признает, с соблюдением всех законных условий, общество состоявшимся, то правление обязано не позднее двух недель подать о том заявление в регистрирующий орган, для производства последним регистрации данного общества: акционерные общества, уставы которых утверждены СТО или СНК СССР, подлежат регистрации в Народном комиссариате торговли СССР, а те общества, уставы которых утверждены Экосо или СНК союзных республик, подлежат регистрации в народных комиссариатах торговли данной республики. Со дня этой регистрации акционерное общество признается юридическим лицом и имеет право, в пределах указанной в уставе цели, приобретать и отчуждать имущество, не из'ятое из оборота, заключать договоры, искать и отвечать на суде от своего имени (ст. 338).

Акционерные кредитные учреждения, кроме указанной выше регистрации в народном комиссариате торговли, должны также дополнительно регистрироваться в целях учета и надзора в соответствующем народном комиссариате финансов.

Все акционерные общества, учрежденные и зарегистрированные в установленном порядке союзными или республиканскими органами, имеют право действовать на всей территории Союза ССР без какой бы то ни было дополнительной регистрации, кроме акционерных кредитных учреждений и акц. обществ (паевых товариществ), имеющих целью производство строительных работ (пост. ЦИК и СНК СССР от 19 марта 1926 г.; СЗС, № 19, ст. 121), для которых район деятельности определяется их уставами. Поскольку третьи лица могут до публикации о регистрации акционерного общества не знать о таковой и продолжать входить в деловые сношения с учредителями общества, по-

стольку закон предоставляет последним право до момента публикации совершать все необходимые сделки от имени общества. Эти сделки становятся обязательными для общества лишь в том случае, если они будут одобрены или утверждены учредительским собранием или одним из последующих общих собраний акционеров в течение шести месяцев со дня регистрации общества (ст. 339). В противном случае учредители подлежат личной солидарной ответственности перед контрагентами; точно так же они подлежат солидарной ответственности перед обществом и отдельными акционерами за убытки, причиненные сообщением неверных сведений в подписных листах, расчетах издержек по учреждению общества и т. д. (ст. 339—340). Ограждая интересы возникающих обществ, их акционеров и кредиторов, закон устанавливает также дополнительную к ответственности учредителей ответственность членов правления и ревизионной комиссии, если они допустили небрежность при проверке действий учредителей. Эта ответственность также солидарная, но субсидиарная, так как наступает только в том случае, если убытки не могли быть взысканы с учредителей (ст. 340).

Всякие изменения и дополнения устава акционерного общества, в том числе увеличение и уменьшение основного капитала, могут последовать только по постановлению общего собрания, принятому квалифицированным большинством голосов (см. ниже); это постановление должно быть утверждено и внесено в реестр тем же порядком, какой установлен для уставов обществ (ст. 341). Пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 19 марта 1926 г. (СУ, № 36, ст. 290) введена в Гр. Кодекс РСФСР ст. 323-г, согласно которой «изменения в действующих уставах акционерных обществ (паевых товариществ) утверждаются теми органами, утверждению которых подлежал бы, согласно закону, устав данного общества (товарищества), включая предполагаемые изменения. Однако, изменения, лишающие устав общества (товарищества) признаков, указанных в первой части ст. 323-в Гражданского Кодекса, подлежат утверждению Совета Труда и Обороны Союза ССР; изменения, лишающие устав признаков, указанных во второй части ст. 323-в Гражданского Кодекса, подлежат утверждению Совета Народных Комиссаров Союза ССР».

В отношении акций и прав, ими предоставляемых, передачи акций, ограничений общества в праве покупки своих акций, выдачи дивиденда и т. п. Гражданский Кодекс воспринимает общеустановленные правила (ст. ст. 342—347). Акции допускаются как именные, так и пред'явительские, но последние только в том случае, если они прямо предусмотрены уставом. Акции не могут быть дробимы, но одна акция может принадлежать нескольким лицам, и в таком случае права, вытекающие из нее по отношению к акционерному обществу, могут быть осуществляемые только одним лицом, уполномоченным совладельцами. Ограничения в праве передачи акций установлены

только для учредителей (но они могут быть установлены для других случаев уставом, который может также установить непередаваемость акций); затем Гражданский Кодекс ограничивает передачу предварительных именных расписок о получении взносов по акциям, требуя на эту уступку согласия правления. В отношении права участия в общем собрании закон устанавливает общее правило, что каждая акция дает не только право участия, но и право голоса, но уставом могут быть введены ограничения относительно последнего, т.-е., с одной стороны, может быть установлено наименьшее число акций, дающих один голос, а, с другой стороны, предельное количество голосов, которое может принадлежать одному акционеру.

Согласно прим. к ст. 342, введенному в Гр. Кодекс УССР пост. 24 февраля 1926 г. (см. выше), гос. учреждения и предприятия, состоящие в числе учредителей или акционеров общества, имеют право получить привилегированные акции в количестве, определяемом уставом, который определяет также и преимущества, приписываемые привилегированным акциям.

Органами акционерных обществ являются: а) общее собрание, б) правление, в) ревизионная комиссия и г) совет, но последний лишь в том случае, если его образование предусмотрено уставом общества. В отношении созыва и порядка рассмотрения вопросов в общих собраниях Гражданский Кодекс устанавливает только основные правила, предоставляя нормирование деталей уставам. Кодексом даны также чрезвычайно важные, в смысле охраны интересов акционеров, постановления по вопросам о последствиях невыполнения правлением требования установленного законом меньшинства акционеров о созыве чрезвычайных общих собраний, а также о порядке оспаривания незаконных или противоуставных постановлений общего собрания. В первом случае прим. к ст. 349-й предоставляет каждому акционеру из числа требовавших созыва чрезвычайного собрания право обратиться в суд с просьбой о разрешении созыва общего собрания. Во втором случае ст. 351-я дает право каждому акционеру пред'явить в суде иск к обществу об отмене противозаконного или противоуставного постановления общего собрания, но это право должно быть осуществлено им в течение одного месяца со дня принятия такого постановления.

Общие собрания признаются состоявшимися, если явятся акционеры, представляющие в совокупности не менее $^1/_3$ основного капитала; решения постановляются по простому большинству поданных акционерами голосов. Таково общее правило, установленное ст. 352-й. Исключения из него предусмотрены ст. 353-й, согласно которой вопросы об изменении устава, увеличении или уменьшении акционерного капитала, о прекращении и ликвидации дел общества, о выпуске облигационного займа, о слиянии общества с другими акционерными обществами могут быть разрешаемы только большинством двух третей по-

данных голосов, если притом на общее собрание явились акционеры, представляющие не менее половины основного капитала. Постановления же об изменении самой цели общества могут быть приняты большинством $^4/_5$, если притом на собрании представлено не менее $^3/_4$ основного капитала. Если же эти вопросы переносятся на вторичное собрание, то и в этом последнем решения по ним могут приниматься только при наличии кворума в размере не менее $^1/_3$ основного капитала.

В отношении правления необходимо отметить, что по ст. 354-й Гражданского Кодекса членами правления и кандидатами не могут быть лица, приговоренные судом к лишению права поступать на государственную службу. Это ограничение введено законодателем потому, что, во-первых, в целом ряде обществ участвует государственный капитал, а во-вторых, существование акционерных обществ допущено в Советском Союзе в интересах государственного хозяйства. Поскольку общего запрещения поступать на государственную службу, как меры социальной защиты, Уголовный Кодекс не устанавливает, ст. 354-ю надо толковать в соответствии со ст. 40-й Уголовного Кодекса в том смысле, что членами правления и кандидатами не могут быть лица, лишенные по суду права занимать ответственные должности. Точно так же надо признать, что лица, лишенные перечисленных в ст. ст. 46-й и 48-й Уголовного Кодекса прав (права организовывать и эксплоатировать комиссионные и торговые предприятия и руководить таковыми же предприятиями других лиц и права заниматься той профессией или выполнением тех обязанностей, за злоупотребление которыми лицо было осуждено), не могут быть избираемы в члены правлений и кандидаты в течение срока действия приговора, если совершенные ими действия по характеру своему имеют отношение к деятельности данного общества. В Гр. Кодексе УССР имеются специальные указания о порядке организации правления, совета и рев. комиссии акц. обществ в том случае, когда акционерами общества состоят исключительно или наряду с частными лицами гос. учреждения и предприятия. Согласно прим. к ст. 348, введенного пост. 24 февраля 1926 г. (см. выше), они могут быть организованы по правилам, предусмотренным в уставах: а) либо путем избрания их членов и кандидатов к ним общими собраниями акционеров или отдельно группой государственных и группой частных акционеров; б) либо путем назначения учреждением или лицом, указанным в уставе, отдельных членов органов управления и кандидатов к ним; в) либо по смешанной системе избрания и назначения.

Члены правления и кандидаты могут быть устранены общим собранием до срока их избрания, при чем, если устранение последовало без достаточных оснований, устраненные имеют право требовать от общества возмещения убытков.

За убытки, причиненные членами правления нарушением возложенных на них обязанностей, они отвечают солидарно перед

обществом, а в случае его несостоятельности — перед кредиторами общества и отдельными акционерами. Такая же ответственность возложена на членов ревизионной комиссии и совета (о субсидиарной солидарной ответственности членов правления и рев. комиссии за убытки, причиненные действиями учредителей, см. выше). Акционерные общества являются предприятиями, обязанными публичной отчетностью, и должны ежегодно публиковать отчет и баланс по установленной специальными законами форме [1]).

Для покрытия убытков, могущих оказаться по годовому отчету, акционерные общества должны составлять запасный капитал путем отчисления в него не менее $^1/_{20}$ части чистой прибыли до тех пор, пока он не достигнет размера, указанного в уставе. Никакого обязательного минимума запасного капитала закон не устанавливает, но разрешительный порядок образования акционерных обществ гарантирует от определения в уставе такого размера запасного капитала, который не удовлетворял бы своему назначению. В запасный же капитал поступают излишки сверх нарицательной цены акций при дополнительном выпуске таковых.

Ст. 362-я предоставляет всем акционерным обществам, кроме страховых и кредитных установлений краткосрочного кредита, право делать займы посредством выпуска облигаций, если это право предусмотрено уставом, и если притом полностью оплачен весь основной капитал общества. Условия займа определяются общим собранием акционеров, постановление которого должно быть вынесено при наличности не менее половины основного капитала и квалифицированным большинством, занесено в реестр (Наркомторгом союзной республики, а в подлежащих случаях — Наркомторгом СССР) и опубликовано (в извлечениях). Облигационеры пользуются правом удовлетворения из имущества общества преимущественно перед теми кредиторами общества, притязания которых возникли после публикации о выпуске облигационного займа. В уставе общества или в условиях подписки на облигационный заем могут быть предусмотрены созыв общих собраний облигационеров и избрание из их среды представителей для защиты интересов облигационеров как в отношении общества, так и третьих лиц. К порядку созыва и деятельности этих общих собраний применяются соответственно правила об общих собраниях акционеров. Кроме того, представители облигационеров имеют право участвовать в общих собраниях акционеров с правом совещательного голоса и знакомиться с положением дел общества (ст. ст. 362—363).

---

[1]) В настоящее время действуют правила публичной отчетности пром. и торговых предприятий и кредитных учреждений (в том числе акц. обществ), утв. СНК СССР 24 августа 1926 г. (СЗС, № 60, ст. ст. 451 и 452). См. также правила составления балансов и исчислений амортизац. отчислений гос. и коопер. предприятиями, а также акционерными обществами с преобладанием гос. капитала, обязанными публичной отчетностью, за исключением кредитных учреждений, утв. СТО 10 сентября 1926 г. (СЗС, № 60, ст. 453).

Прекращаются акционерные общества (ст. 364 и прим.) в следующих случаях: а) за истечением срока, если общество было учреждено на срок, б) по постановлению общего собрания о прекращении или о слиянии общества с другим акционерным обществом, в) с об'явлением общества несостоятельным по суду и г) по постановлению правительства в случае уклонения общества от указанной в уставе цели, а равно в случае уклонения его органов в сторону, противную интересам государства. Прекращение общества во всех случаях регистрируется и опубликовывается тем же порядком, как и его учреждение. Договор о слиянии одного общества с другим заключается их правлениями на условиях, установленных общими собраниями акционеров сливающихся обществ, с соблюдением правил о порядке изменения и дополнения устава (т.-е. о квалифицированном кворуме и большинстве и об утверждении этого постановления порядком, определенным для уставов данных обществ).

Ликвидация акционерного общества без об'явления его несостоятельным производится избранной общим собранием ликвидационной комиссией, при чем, в случае замедления в выборе ликвидаторов, акционеры, представляющие не менее $^1/_{20}$ части основного капитала, имеют право просить нарсуд по месту нахождения правления о назначении ликвидаторов. В Гр. Кодексе УССР (прим. к ст. 365, введенное пост. 24 февраля 1926 г., см. выше) указано, что ликвид. комиссия может быть организована по правилам, предусмотренным в уставах одним из способов, указанных в законе для для правлений и рев. комиссии (прим. к ст. 348 см. выше стр. 239). При несостоятельности акционерных обществ ликвидаторы назначаются судом, открывшим несостоятельность. Со времени назначения ликвидаторы заменяют правление общества, действуя согласно инструкций общих собраний или предписаний закона, и отвечают за причиненные ими убытки перед кредиторами общества и акционерами в том же об'еме, как члены правления (ст. 365.)

Порядок ликвидации акционерных обществ тот же, как и установленный для полных т-в, с тем отличием, что выдача акционерам свободных остатков может быть произведена не ранее истечение годового срока по завершении ликвидации; распределение ликвидационного остатка между акционерами не может последовать ранее удовлетворения или обеспечения требований всех кредиторов (ст. 366).

Гр. Кодекс УССР содержит дополнительные указания относительно ликвидации акц. обществ (введены пост. от 16 февраля 1926 г., см. выше). По прим. к ст. 365 ликвид. комиссия может быть организована по правилам, предусмотренным в уставе, одним из способов, указанных в прим. к ст. 348 для организации правления, совета и рев. комиссии (см. выше). Порядок ликвидации акц. общества с исключительным или преобладающим участием

гос. капитала определяется особым законом (прим. к ст. 366), которым является в УССР пост. ВУЦИК и СНК УССР от 7 октября 1925 г. (СУ Укр., 1925 г., № 75—76, ст. 437).

V. ВЕКСЕЛЬ.

Проф. И. С. Перетерский.

Векселем называется абстрактное долговое денежное обязательство, удовлетворяющее нормальным требованиям Положения о векселях [1]). Вексель есть обязательство абстрактное: он является для третьего добросовестного лица (см. ниже) обязательством самодовлеющим и оторванным от той сделки, которая явилась основанием для выдачи векселя. Поэтому требованию платежа по векселю, пред'явленному последующим (не первым) векселедержателем, не могут быть противопоставлены возражения, вытекающие из сделки, лежащей в основании векселя (например, если вексель выдан в уплату за товары, то обязанность платежа по векселю не парализуется в указанном случае фактом неполучения товара [2]). Вексель есть обязательство формальное: он должен удовлетворять по своей форме и содержанию установленным в законе требованиям (ср. ниже). В частности, вексель должен быть написан на особой вексельной бумаге, соответствующей по своей цене причитающемуся с данного векселя гербовому сбору (постановление СНК СССР от 24 июня 1923 г., СУ, ст. 834) [3]). Абстрактность и формальность векселя вытекают из выполняемой векселем роли орудия платежей и кредита: вексель нередко заменяет собой деньги, обладает свойством обращаемости (см. ниже), и потому должен быть документом бесспорным и определенным по своему содержанию [4]). Отличия векселя от других долговых обязательств заключаются в осо-

[1]) Положение о векселях издано 20 марта 1922 г. Положение это, с некоторыми, внесенными позднее, дополнениями и изменениями, действует доныне. В настоящее время вырабатывается новый проект Положения о векселях.

[2]) Иначе обстоит вопрос о взаимоотношениях между векселедателем и первым векселедержателем (т.-е. лицом, на имя которого выписан вексель). В УССР признано, что если требование по векселю пред'является к векселедателю первым приобретателем, и оба они являются контрагентами по основной сделке, лежащей в основании выдачи векселя, то векселедатель не может быть лишен права защищаться против первого векселеприобретателя, своего контрагента по основной сделке, возражениями, вытекающими из этой сделки. — Циркуляр НКЮ УССР, 1922 г., № 151; см. определение Верхсуда УССР от 28 марта 1924 г. («Вестник Советской Юстиции», 1924 г., стр. 286).

[3]) На основании постановления НКФ СССР от 30 ноября 1923 г. временно, впредь до особого распоряжения, написание векселей на вексельной бумаге необязательно, и допускается оплата векселей гербовым сбором ныне существующим порядком, т.-е. путем наклейки гербовых марок.

[4]) В настоящем очерке мы не имеем возможности рассматривать вексель с экономической стороны и касаться его роли и значения в обороте; нашей задачей является лишь освещение основ вексельного законодательства РСФСР.

бой ответственности участников и в особом порядке удовлетворения (вексельная сила). Имеются два вида векселей — простые и переводные.

§ 1. Простой вексель. Простым векселем называется вексель, выражающий собой обязательство одного лица (векселедателя) уплатить другому лицу (первому векселедержателю), или его приказу, определенную сумму денег. Простой вексель, под страхом утраты вексельной силы, должен содержать в себе: а) означение места и времени (года, месяца и числа) составления векселя; б) наименование выдвигаемого обязательства словом «вексель» на том же языке, на котором написано само обязательство (вексельная метка); в) не ограниченное никакими условиями и оговорками обязательство векселедателя произвести платеж определенной суммы денег (обязательство платежа денег должно носить безусловный характер); г) наименование лица, которому или приказу которого платеж должен быть произведен; д) означение срока платежа; е) подпись векселедателя (ст. 2). Особые правила устанавливаются относительно определения срока платежа. Срок должен быть единым для всей вексельной суммы и может устанавливаться: а) на определенный срок, б) во столько-то времени от составления векселя, в) по пред'явлении (т.-е. вексель подлежит оплате в день пред'явления), г) во столько-то времени по пред'явлении. В случаях определения срока согласно п. п. «в» и «г» вексель должен быть пред'явлен к платежу в течение года со дня составления, если в векселе нет особых указаний по этому поводу (ст. 4).

§ 2. Передача векселя. Первый векселедержатель имеет право передать вексель другому лицу; такое же право принадлежит и каждому из последующих приобретателей векселя (ст. 6). Передаваемость (оборотоспособность) является непременным свойством векселя, вытекающим из выполняемых векселем функций орудия денежного оборота. Поэтому для передачи векселя не требуется, чтобы в тексте его была помещена соответственная оговорка. Что касается порядка передачи, то Положение о векселях устанавливает два способа: а) совершение на обороте векселя передаточной надписи, за подписью лица, передающего вексель (индоссамент); в передаточной надписи может быть указано лицо, которому передается вексель («Вместо меня, заплатите Ивану Ивановичу Иванову»), и тогда передаточная надпись называется именной, или же этого указания может не содержаться (и, следовательно, надпись заключает в себе одну подпись передающего вексель), и тогда надпись называется бланковой; б) после учинения на векселе бланковой надписи (т.-е. если из содержания векселя не видно, кому он принадлежит) вексель может передаваться простым вручением, без совершения какой-либо надписи. Передача векселя по надписи вызывает чрезвычайно важные юридические последствия. Все лица, подписавшие вексель и сделавшие на нем передаточные надписи, отвечают как совокупные

должники (ст. 9) [1]). Другими словами, учинение надписи на векселе создает вексельное обязательство между векселедержателем и сделавшим надпись лицом; передающий вексель отвечает не только за действительность прав по векселю, но и за их осуществимость. Отсюда вытекает, что векселедержатель может пред'явить вытекающее из векселя требование, по своему усмотрению, к любому из лиц, подписавших вексель и сделавших на нем передаточные надписи, при чем векселедержатель, при пред'явлении требования, не связан последовательностью, в которой эти лица принимали на себя обязательство; вместе с тем, осуществляя свое требование против одного из обязанных по векселю лиц, векселедержатель не теряет своих прав против прочих обязанных. Надписатель может освободиться от изложенных, связанных с передачей векселя последствий и от ответственности по векселю лишь в том случае, если он сделает в передаточной надписи оговорку «без оборота на меня» (так называемая безоборотная надпись).

В случае, если одно из ответственных по векселю лиц оплатило вексель, то уплативший становится в положение векселедержателя, и к нему переходит право требования с других ответственных по векселю лиц: с предыдущих надписателей и с векселедателя [2]).

Из изложенного видно, что вексель может последовательно принадлежать ряду лиц, т.-е. ряду векселедержателей. Это обстоятельство, в связи с возможностью учинения бланковых надписей и передачи векселя простым вручением, придает векселю характер ценной бумаги. Каждому векселедержателю, независимо от прав его предшественника, принадлежат все права, вытекающие из векселя (ст. 10). Необходимо лишь, чтобы векселедержатель был добросовестным: не возникает вексельных прав в лице векселедержателя, если вексель выбыл из владения его предшественника (или векселедателя, если указанным векселедержателем является первый векселедержатель) помимо воли последнего, и векселедержатель об этом знал или должен был знать при обычной в торговом обороте предусмотрительности (ст. 10) [3]). Но последующий добросовестный приобретатель векселя имеет все вытекающие из векселя права. Эти правила имеют своей целью установить прочность вексельного оборота.

---

[1]) В этом постановлении Положения о векселях имеется редакционная несогласованность с Гражданским Кодексом, который говорит не о «совокупной», а о «солидарной» ответственности (ст. 115 ГК).

[2]) Если векселедержателем является лицо, учинившее передаточную надпись на векселе, то ответственными перед ним лицами являются, кроме векселедержателя, только те надписатели, надписи которых предшествуют его собственной передаточной надписи, но не последующие за ним надписатели, так как он сам является ответственным перед последующими надписателями. — Циркуляр НКЮ УССР, 1922 г., № 151.

[3]) Следует отметить несогласованность этого правила с Гражданским Кодексом; последний не знает понятия «воли».

§ 3. Протест векселя. Вексель является документом строго формальным, поэтому и факт неплатежа должен быть удостоверен бесспорным порядком. Этой цели служит «протест векселя», который должен быть произведен векселедержателем в случае неплатежа по векселю, пред'явленному к платежу (ст. 11). Протест совершается путем пред'явления векселедержателем векселя в нотариальный орган (а где такового нет, — народному судье) на следующий день после наступления срока платежа по векселю. В течение двух дней после наступления срока платежа по векселю нотариальный орган пред'являет требование о платеже обязанным по векселю лицам, и если до 15 часов следующего дня платеж не поступит, то нотариальный орган протестует вексель путем записи о протесте в особом реестре и отметки на самом векселе (ст. 12) [1]). С протестом векселя связываются важные юридические последствия, а именно: 1) лишь при условии протеста наступает указанная выше солидарная ответственность всех лиц, подписавших вексель и сделавших на нем передаточную надпись; если же вексель не был своевременно протестован, то надписатели освобождаются от ответственности, и ответственным остается, в течение трех лет, лишь векселедатель, с которого можно требовать неуплаченную сумму с начислением 6% годовых (ст. 15); 2) в случае протеста наступает особая вексельная ответственность, заключающаяся в том, что векселедержатель может требовать с векселедателя или с надписателей неуплаченную вексельную сумму, с начислением 6% годовых, и, сверх того, пеню в размере 3% годовых, считая со дня платежа по день удовлетворения; вместе с тем взыскиваются связанные с протестом издержки (ст. 14); 3) в случае протеста наступает особый порядок удовлетворения векселедержателя: взыскание производится не в общем исковом порядке, а в порядке судебного приказа (ГПК, ст. 210, п. «а»); судебный приказ о платеже выдается без вызова ответчика (т.-е. обязанных по векселю лиц) и имеет силу исполнительного листа (ст. 217); однако судебный приказ может быть выдан лишь в том случае, если со дня срока платежа по векселю прошло не более двух месяцев (ст. 211, п. 2).

§ 4. Переводный вексель. Переводным векселем (или траттой) называется предложение векселедателя (трассанта) третьему лицу (трассату) уплатить определенную денежную сумму векселедержателю; в случае отказа трассата от уплаты, обязанность платежа лежит на самом трассанте (Положение о векселях, ст. 16). Характерным отличием переводного векселя от простого является появление, на ряду с векселедателем и векселедержателем,

---

[1]) Если вследствие дальности расстояния места платежа от места нахождения обязанных по векселю лиц или перерыва сообщения с местом нахождения обязанных лиц нотариальный орган не сможет пред'явить в указанный срок требования лицам, обязанным уплатой по векселю, то нотариальный орган, тем не менее, протестует вексель по истечении указанного в ст. 12-й срока (СУ, 1925 г., ст. 346).

третьего лица — трассата, и на юридическом положении последнего следует остановиться. В момент выдачи переводного векселя трассат еще не участвует в вексельном обязательстве и является, по отношению к этому обязательству лицом посторонним. В целях устранения возникающей вследствие этого неопределенности положения векселедержателя, устанавливаются правила о «принятии» (или акцепте) переводного векселя трассатом. Векселедержатель может [1]) пред'явить воксель трассату для принятия, т.-е. для установления, предполагает ли трассат оплатить вексель (ст. 19). Пред'явление это может быть сделано в любое время до наступления срока платежа по векселю; векселедержатель может, однако, предписать в векселе, чтобы последний был пред'явлен к принятию в течение определенного срока (ст. 20). Принятие векселя трассатом означает, что трассат принимает на себя обязанность оплаты векселя в срок (ст. 24); принятие это выражается или подписью трассата на лицевой стороне векселя или же словом «принят», «акцептован» или иным однозначащим выражением и подписью трассата (ст. 22). Подобно тому, как обязанность платежа по векселю не может быть поставлена в зависимость от какого-либо условия, так и акцепт должен быть безусловным; но принятие векселя может быть ограничено частью вексельной суммы (ст. 23). Векселедержатель, пред'являющий вексель к принятию, не может т р е б о в а т ь от трассата принятия векселя; отношения между трассантом и трассатом, причины трассирования векселя на данное лицо юридически не касаются векселедержателя. Трассат может, по своему усмотрению, отказать в принятии векселя; отказ этот должен быть засвидетельствован «протестом в непринятии», совершаемым в том же порядке, как протест в неплатеже (ст. 27). В случае отказа от принятии векселедержатель может, не выжидая срока платежа, пред'явить обратное требование к надписателям, векселедателю и другим обязанным по векселю лицам (ст. 26). В случае непринятия векселя или неплатежа векселедержатель обязан уведомить своего непосредственного предшественника и векселедателя о несостоящемся принятии или неплатеже в течение трех дней, следующих за днем протеста.

§ 5. Вексельная давность. Положение о векселях устанавливает для ряда вексельных исков сокращенную давность. Так, иск по протестованному векселю может быть пред'явлен векселедержателем к надписателям и трассанту в течение 9 месяцев со дня совершения протеста в неплатеже, а иск надписателя, которым вексель оплачен, к предшествующим надписателям — в течение 6 месяцев со дня оплаты (при чем по истечении трех лет со дня наступления срока платежа по векселю пред'явление исков между

---

[1]) Но не обязан; если в векселе не содержится особой оговорки об обязательности пред'явления, то вексель может быть пред'явлен трассату прямо к платежу.

надписателями не допускается). Иски же по протестованному векселю, пред'являемые векселедержателем к векселедателю простого векселя и к акцептанту переводного, погашаются общей трехлетней давностью (ст. ст. 32 и 33) [1].

VI. СТРАХОВАНИЕ.

Проф. Е. Н. Данилова.

§ 1. Организация страхования в Союзе ССР. В настоящей главе мы говорим только о коммерческом страховании, так как вопрос о социальном страховании трудящихся по найму рассмотрен в соответствующей рубрике статьи «Советское трудовое право».

Коммерческое страхование во всех его видах является государственной монополией Союза ССР и осуществляется на всей территории Союза единым предприятием — Госстрахом, организованным на началах хозяйственного расчета и пользующимся правами юридического лица. До опубликования постановления ЦИК'а и СНК СССР от 18 сентября 1925 г. о введении в действие Положения о государственном страховании Союза ССР (СЗ СССР, 1925 г., № 73, ст. 536—537; изменения опубликованы в СЗС, 1926 г., № 34, ст. 238) в отношении организации и об'ема государственного страхования действовал ряд декретов, изданных в масштабе отдельных союзных республик, а затем и в масштабе всего Союза ССР, которые ныне утрачивают силу [2]. организация местных органов Госстраха определяется законодательством союзных республик на основе указанного Положения.

Из'ятия из государственной монополии установлены для кооперативов. Согласно приложению к ст. 1-й упомянутого Положения, утвержденного ЦИК'ом и СНК СССР 18 сентября 1925 г., союзам кооперативов всех степеней предоставляется право учреждать взаимные страховые организации для страхования в них собственных имуществ членов данной страховой организации, а равно имуществ первичных кооперативов, входящих в кооперативное об'единение любой степени, состоящее членом страховой организации; в указанных взаимных кооперативных страховых организациях могут страховаться, помимо собственных имуществ кооперативных организаций, также строения, принадлежащие им на праве застройки, и товары, переданные им на комиссию, для хранения и для перевозки, при чем застрахование в кооперативных страховых организациях освобождает от обязательного страхования в Госстрахе (окладного и неокладного).

---

[1] Следует признать, что течение вексельной давности не может приостанавливаться. Это признано НКЮ УССР (циркуляр 1922 г., № 151).

[2] По РСФСР соответствующие перечни утверждены 4 января 1926 г. (СУ, 1926 г., № 4, ст. 18).

Кооперативные страховые организации обязаны все риски, принятые в суммах, превышающих установленные по соглашению с Главным правлением Госстраха максимумы, перестраховывать в этом последнем, в доле (квоте), устанавливаемой по соглашению между ними.

С введением в действие Положения 18 сентября 1925 г. за НКПС и НКПиТ сохранены права, предоставленные им действующими законоположениями, на взимание особого сбора с об'явленной ценности пассажирского багажа и почтовых отправлений (прим. 2 к ст. 1 Положения).

Кроме указанных исключений из монополии Госстраха, ст. 1-я Положения 18 сентября 1925 г. допускает также, но не иначе, как с особого разрешения СНК СССР, страхование в иностранных страховых организациях всякого рода имуществ, находящихся в пределах Союза ССР, а равно речных, морских и воздушных судов, плавающих под флагом Союза ССР.

Что же касается экспортных и импортных товаров, то ст. 2-я Положения устанавливает, что эти товары, находящиеся за границей и состоящие в непосредственном распоряжении правительственных учреждений, государственных органов и предприятий, кооперативных организаций и граждан Союза ССР, могут страховаться только в Госстрахе или в смешанных обществах по соглашению с Госстрахом. Госстрах, а равно и вышеупомянутые смешанные общества, обязан принимать страхование экспортных и импортных товаров, как во время нахождения их внутри Союза ССР, так и за границей, в союзной или иностранной валюте, в зависимости от требований страхователей, на условиях и по тарифам, действующим в момент заключения страхования на мировом страховом рынке; в случае разногласия между Госстрахом и страхователем относительно тарифов и условий страхования вопрос разрешается подлежащим торговым представительством.

За пределами перечисленных из'ятий никакие другие органы Союза ССР и союзных республик, кроме органов Госстраха, производить операций по страхованию не могут (ст. 3 Положения).

§ 2. Виды государственного коммерческого страхования. Страхование, осуществляемое Госстрахом, обнимает следующие виды страховых операций: 1) в области имущественного страхования: а) страхование имуществ от огня; б) страхование средств транспорта, грузов, фрахта и т. п., а также почтовых посылок, от опасностей на путях водного, сухопутного и воздушного сообщения (транспортное страхование); в) страхование животных от падежа; г) страхование растительных культур от градобития и иных бедствий; д) страхование от краж со взломом; е) страхование от убытков, причиняемых работодателям их служащими и рабочими, в связи с исполнением работ по приему, хранению, выдаче, сопровождению в пути и охране денежных сумм, товаров и проч. ценностей (гарантийное страхование);

ж) страхование гражданской ответственности, возникающей на водных, воздушных и сухопутных путях сообщения; 2) в области личного страхования; з) страхование жизни и страхование от несчастных случаев и болезней, влекущих за собой временную или постоянную утрату трудоспособности; 3) в области перестрахования: и) прием и передача рисков в перестрахование по указанным в п. п. «а» — «ж» видам страхования, при чем операции по перестрахованию особо нормируются приложенными к ст. 7-й Положения правилами.

На другие, сверх перечисленных, виды страхования государственное страхование может быть распространено только по постановлению СТО СССР.

§ 3. Обязательное и добровольное страхование. Государственное страхование проводится или в обязательном порядке или в порядке добровольного соглашения. Обязательное разделяется на окладное и неокладное. Обязательное окладное страхование не требует заключения договора, оно производится Госстрахом с единого срока и в суммах (окладных нормах), устанавливаемых годичным планом окладного страхования. Ответственность Госстраха по окладному страхованию устанавливается с упомянутого срока, независимо от времени поступления (до или после страхового случая) страховых премий (окладных страховых платежей). Эти премии, в случае несвоевременного их поступления, взыскиваются Госстрахом в административном (бесспорном) порядке (ст. 8 Положения). Государственному обязательному окладному страхованию от огня подлежат строения, принадлежащие кооперативным организациям и частным лицам: физическим и юридическим. На другие виды имущества и опасностей обязательное окладное страхование может быть распространено СТО СССР, при чем окладное страхование растительных культур от градобития, крупного рогатого скота и лошадей от падежа, а равно и другие виды страхования, кроме страхования строений от огня, может быть введено в обязательном порядке, в пределах плана, утвержденного СТО, лишь постановлениями областных и губернских исполкомов с согласия уездных с'ездов советов или пленумов уездных (или соответствующих им) исполкомов (ст. ст. 8—10 Положения).

Государственное обязательное неокладное страхование совершается в форме договора, к заключению которого стороны обязываются силою закона. Ответственность Госстраха по обязательному неокладному страхованию устанавливается в сумме, которая не может быть выше страховой оценки имущества и не может быть ниже страхового интереса, обеспечиваемого обязательным неокладным страхованием, и наступает с момента заключения страхового договора. Условия, которым должны удовлетворять договоры неокладного страхования, порядок их заключения и последствия, которые наступают в случае незаклю-

чения или несвоевременного заключения, определяются правилами, утвержденными НКФ СССР для этого рода страхования (ст. ст. 12, 38—41 Положения). Государственному обязательному неокладному страхованию от огня и опасностей перевозки подлежат: а) государственные (в том числе и коммунальные) имущества, находящиеся во временном владении, пользовании или распоряжении на началах аренды, права застройки, комиссии или по какому-либо иному основанию у кооперативов и частных лиц, физических и юридических; б) принадлежащие кооперативным и частным, физическим и юридическим, лицам имущества, служащие обеспечением ссуд, выданных государственными (в том числе и коммунальными) кредитными учреждениями; в) принадлежащие государственным органам, кооперативным и частным, физическим и юридическим, лицам товары, поступающие на хранение в учрежденные надлежащим порядком специальные товарные склады, если под эти товары выданы варрантные (складочные и залоговые свидетельства). К частным юридическим лицам приравниваются в этом отношении смешанные акционерные общества, уставами которых предусматривается участие частного капитала (ст. 13 и прим. 1). Распространение обязательного неокладного страхования на иные, кроме перечисленных, виды имущества, а равно ограничение применения неокладного страхования, как в отношении подлежащих ему имуществ, так и в отношении опасностей, может производиться только СТО по представлению Главного правления Госстраха (ст. 14). В случае уклонения лиц, к тому обязанных, от заключения договора обязательного неокладного страхования Госстрах обязан пред'явить иск о признании за ним всех прав, вытекающих из заключения такого договора. После признания судом за Госстрахом указанных прав и соответствующих обязанностей Госстрах приступает ко взысканию со страхователя причитающейся с него страховой премии в бесспорном судебном порядке (судебный приказ). Ответственность Госстраха в этом случае начинается с момента получения судебного приказа о взыскании страховой премии (ст. 15). В случае уклонения страхователя от уплаты премии по государственному неокладному страхованию в установленный правилами страхования срок эта премия и при наличности заключенного договора взыскивается в бесспорном судебном порядке. Если же судебный исполнитель удостоверит безуспешность взыскания премии со страхователя, то Госстрах пред'являет требование об уплате премии к тому госоргану, в ведении которого находится имущество, подлежащее страхованию в обязательном неокладном порядке (например, если это коммунальное имущество, то к коммунхозу; если это имущество частных лиц, заложенное в государственном кредитном учреждении, то к этому последнему, и т. д.). Если этот орган в двухнедельный срок не внесет страховой премии, то договор страхования считается утратившим силу,

и ответственность Госстраха по нему прекращается (ст. 16).

§ 4. Добровольное страхование. Обязательное страхование, как видно из приведенных выше перечней имуществ, ему подлежащих, и опасностей, им предусматриваемых, установлено в Союзе ССР, с одной стороны, в интересах широких масс населения (например, окладное страхование строений, при котором крестьянству облегчаются тяжелые последствия пожаров) и, с другой стороны, в обеспечение интересов государства, когда оно передает свое имущество в пользование кооперативов и частных лиц или кредитует их (например, неокладное страхование). Поскольку уплата премии при обязательном страховании приближается по характеру своему к налогу, постольку применение обязательного страхования строго ограничивается случаями, указанными в Положении о государственном страховании, и может быть расширено только постановлением СТО (которое к тому же в отношении окладного страхования от других опасностей, кроме огня, вводится в действие на местах в особом порядке, см. выше). В остальных случаях страхование совершается в форме договора, заключаемого по добровольному соглашению сторон, при чем в этом порядке могут быть дополнительно застрахованы и имущества, застрахованные в обязательном (окладном или неокладном) порядке не в полной стоимости или не от всех опасностей (ст. ст. 17 и 19 Положения).

Основные положения о добровольном страховании даны в гражданских кодексах союзных республик (ст. ст. 367—397) [1]. Положение о государственном страховании, утвержденное ЦИК'ом и СНК СССР 18 сентября 1925 г., не содержит нормировки добровольного страхования, кроме общих норм ст. ст. 17-й и 19-й, приведенных выше. Предусматриваемые же им в ст. 4-й общесоюзные законы по операциям государственного страхования изданы пока только в отношении выгодоприобретателей по договорам личного страхования и в отношении основ гарантийного страхования (см. ниже). В остальном действуют гражданские кодексы.

Понятие договора добровольного страхования дано в ст. 367-й Гражданского Кодекса, согласно которой по договору страхования одна сторона (страхователь) обязуется уплатить условленный взнос (страховую премию), а другая сторона (страховщик) обязуется, в случае наступления предусмотренного в договоре события (страхового случая), при имущественном страховании возместить страхователю или третьему лицу (выгодоприобретателю) понесенные им убытки, в пределах условленной по договору суммы (страховой суммы), при личном же страхо-

[1]) Подробные правила по отдельным видам страхования (полисные условия) вырабатываются Главным правлением Госстраха и правлениями госстрахов союзных республик, рассматриваются страховыми советами при НКФ СССР и союзных республик и утверждаются НКФ СССР (ст. ст. 38 и 41 Положения от 18 сентября 1925 г. и ст. 397 ГК).

вании — уплатить страховую сумму. В этом определении указаны все основные элементы страхового договора и отличие имущественного страхования от личного, выражающееся в том, что при имущественном страховании всегда должен быть налицо страховой интерес, т.-е. возможность понесения страхователем тех убытков, которые ему должен возместить страховщик. Это условие подчеркнуто еще в ст. 360-й, согласно которой при имущественном страховании страховая сумма не может превышать размера тех прямых убытков, которые страхователь или выгодоприобретатель может понести при наступлении страхового случая; косвенные же убытки (например, неполучение ожидаемой прибыли) могут быть застрахованы, лишь поскольку это разрешается правилами по данному виду страхования. При личном же страховании убытки в прямом смысле этого слова учтены быть не могут (их может вообще не быть), и поэтому здесь устанавливается соглашением определенная сумма, которая должна быть уплачена страховщиком при наступлении страхового случая без обязанности для страхователя или выгодоприобретателя доказывать какой-либо ущерб.

Поскольку при имущественном страховании могут быть застрахованы только действительные убытки и страхование не может служить средством обогащения страхователя или выгодоприобретателя, постольку Гражданский Кодекс, так же, как и западные законодательства, устанавливает для этих лиц невыгодные последствия в случае нарушения ими правил о страховом интересе.

Здесь возможны следующие случаи: 1) Имущество застраховано в сумме выше страхового интереса, случайно или умышленно со стороны страхователя. Если нет налицо обмана с его стороны, то договор признается действительным только в пределах страхового интереса, и страховая премия соответственно понижается, начиная со следующего за выяснением этого обстоятельства страхового периода; если же это превышение интереса было следствием обмана со стороны страхователя, то страховщик может по суду потребовать признания договора недействительным, а также возмещения ему убытков, поскольку последние превышают полученные премии, которые он в этом случае не обязан возвращать страхователю (ст. 369). 2) Страховая сумма может быть по договору установлена ниже страхового интереса, с той целью, чтобы страхователь бережнее относился к застрахованному имуществу. В таком случае разница признается оставленной на риске самого страхователя, а страховщик обязан возместить убытки, вызванные наступлением страхового случая, только в части, соразмерной отношению страховой суммы к полному страховому интересу (ст. 370). В виде исключения из этого общего правила допускается дополнительное страхование соответственной части застрахованного уже интереса по договору с другим страховщиком, но с обязательного письменного согласия

страховщика, уже принявшего часть этого интереса на страх. Договоры, заключенные с нарушением этого правила, недействительны, а уплаченные страхователем по ним премии не подлежат возврату, если последующий страховщик не знал о ранее заключенном страховании (ст. 371). 3) При разрешении в указанном выше порядке заключения договоров дополнительного страхования может получиться, что страховые суммы по совокупности значительно превысят размер страхового интереса, и наступит случай так называемого двойного страхования, при котором возникают вопросы, кем из страховщиков возмещаются убытки при наступлении страхового случая и какие последствия наступают для страхователя, если он заключил эти дополнительные договоры в целях обогащения. Эти случаи предусмотрены ст. 372-й, согласно которой, если в общей сложности страховые суммы по нескольким договорам имущественного страхования, заключенным относительно одного и того же страхового интереса, превышают размер такового, то последующие договоры в части, превышающей страховой интерес, признаются недействительными, а уплаченные страхователем премии не подлежат возврату. Если же страхователь преследовал цель извлечь неправомерную выгоду при наступлении страхового случая, то все заключенные договоры (а не только последующие после первого) недействительны, а страховщики, сверх того, могут требовать возмещения причиненных им страхователем убытков.

В тесной связи со страховым интересом разрешается также вопрос о том, кто может быть страхователем и выгодоприобретателем в договоре страхования. Договор имущественного страхования может быть, по ст. 373-й, заключен всяким лицом, заинтересованным в целости имущества, как-то: его собственником, лицом, имеющим на это имущество вещное право или право нанимателя или по договору ответственным за ухудшение или гибель имущества. При заключении договора страхователь должен точно указать характер своего интереса и интереса выгодоприобретателя. В ряде статей Гражданского Кодекса по другим отделам, а также специальных законов, предусмотрена обязанность несобственников имущества страховать находящееся у них имущество других лиц, в тех целях, чтобы собственник имущества не понес ущерба в случае гибели или повреждения его от стихийных бедствий (соответствующую обязанность несет застройщик, наниматели национализированных и муниципализированных предприятий и строений и т. д.); в тех случаях, когда данное имущество подлежит застрахованию в обязательном порядке (неокладном, см. выше), оно достраховывается в порядке добровольного страхования до полной суммы.

Договор личного страхования может быть заключен на случай наступления событий, связанных с жизнью самого

страхователя или третьего лица, но на случай смерти третьего лица он может быть заключен только с письменного согласия этого третьего лица, с указанием страховой суммы и выгодоприобретателя; такой договор может быть изменен или права по нему могут быть переданы другому лицу также только с письменного согласия застрахованного лица (ст. 374). Это правило, несмотря на то, что при личном страховании нет страхового интереса в смысле возмещения убытков, введено в целях предупреждения злоупотреблений в смысле извлечения выгоды из смерти третьих лиц.

В целях борьбы с злоупотреблениями закон поражает также недействительностью страховые договоры в следующих случаях: если во время заключения договора застрахованное имущество не существует более, или уже отпал страховой интерес страхователя, или имущество не подвержено более той опасности, от которой оно страховалось, а при личном страховании также, если лица, с жизнью которого связан страховой случай, нет более в живых, или оно не подвергается более предусмотренному в договоре риску (ст. 384).

Договор страхования должен быть совершен в письменной форме под страхом его недействительности (ст. 379). Закон не требует при этом нотариального засвидетельствования, наоборот, по ст. 137-й Гражданского Кодекса договоры страхования, совершаемые государственными учреждениями, освобождены от обязательного нотариального засвидетельствования, поэтому достаточно простой письменной формы. Содержание договора косвенно нормируется законом, который в ст. 380-й требует, чтобы при заключении договора страховщиком обязательно выдавалась квитанция или полис, в которых должно быть указано следующее: а) наименование страховщика и страхователя, б) указание застрахованного интереса (застрахованного имущества или лица), в) указание того риска, от которого заключается страхование, или события, при наступлении которого страховщик обязан уплатить страховую сумму), г) начало и конец действия страхования, д) страховая сумма, е) премия (взносы), срок и место ее уплаты. По отдельным видам страхования могут быть установлены (в правилах, утвержденных НКФ) также и иные обязательные условия, которые должны помещаться на квитанции или полисе. В соответствии со ст. 130-й Гражданского Кодекса необходимо признать, что договор страхования может считаться заключенным лишь с того момента, когда в него внесены все эти обязательные сведения.

Если по закону или по договору страховая сумма, при наступлении страхового случая, подлежит выдаче не страхователю, а третьему лицу (выгодоприобретателю), то это должно быть оговорено в страховой квитанции или в полисе. При личном страховании выгодоприобретателями признаются: а) лица, указанные страхователем при заключении

договора страхования и поименованные в страховом полисе (или квитанции) в качестве выгодоприобретателей (именной полис); б) пред'явитель полиса или страховой квитанции, если по указанию страхователя полис выписан на пред'явителя (пред'явительский полис); в) наследники страхователя по закону или по завещанию, если в полисе обозначено, что выгодоприобретателями являются соответственно наследники по закону или по завещанию; г) государство, если в полисе выгодоприобретатель вообще не указан [1]).

При личном страховании страхователю предоставляется право после заключения договора страхования надписью на полисе или особым заявлением на имя страховщика превращать именной полис в пред'явительский и наоборот, а равно заменять ранее назначенных выгодоприобретателей другими. При этом, если назначение выгодоприобретателя произведено путем поименования его в полисе или надписью на полисе, то замена назначенного выгодоприобретателя другим лицом или пред'явителем полиса допускается не иначе, как путем надписи на том же полисе.

Об обязанностях выгодоприобретателя и освобождении страховщика от ответственности перед ним см. ниже. Здесь же необходимо отметить те льготы и преимущества, которые предоставлены декретом ЦИК'а и СНК СССР от 16 января 1925 г. выгодоприобретателям по договорам личного страхования.

1. Прежде всего закон устанавливает, что назначение выгодоприобретателя при личном страховании не составляет ни завещательного распоряжения, ни дарения, следовательно, не требуется соблюдения формальностей, установленных для того и другого, и не применяются ограничения, установленные для них. Выгодоприобретателем может быть назначено всякое физическое или юридическое лицо, и страховое вознаграждение выдается ему в размере, определенном договором страхования. Подлежащее выдаче выгодоприобретателю страховое вознаграждение после смерти страхователя (или застрахованного лица, если оно не совпадает со страхователем) не входит в наследственную массу.

2. На страховое вознаграждение, подлежащее выдаче выгодоприобретателю, не может быть обращаемо взыскание за долги страхователя или застрахованного, если последний сам не является выгодоприобретателем. Только стра-

[1]) Постановление о выгодоприобретателях по договорам личного страхования издано ЦИК'ом и СНК СССР 16 января 1925 г. (СЗ СССР, 1925 г., № 4, ст. 43), в соответствии с его содержанием введены изменения и дополнения в гражданские кодексы союзных республик, при чем нумерация дополнительных статей в них уже не совпадает (в отличие от основного текста Гражданского Кодекса). В БелССР соответствующий декрет издан 29 мая 1925 г. (СУ БССР, 1925 г., № 29, ст. 276), в РСФСР — 1 июня 1925 г. (СУ РСФСР, 1925 г., № 41, ст. 283), в УкрССР — 10 июня 1925 г. (СУ УССР, 1925 г., № 32, ст. 250).

ховщик имеет право удерживать из страхового вознаграждения те суммы, которые причитались ему от страхователя по тому же договору страхования (но не по другим договорам).

3. Страховое вознаграждение по личному страхованию и суммы, подлежащие выдаче в порядке социального страхования и социального обеспечения, определяются и уплачиваются независимо друг от друга и взаимному зачету не подлежат.

Обязанности страхователя подробно определены в ст. ст. 382—392 Гражданского Кодекса. Основными являются следующие обязанности: а) сообщить при заключении договора страховщику все обстоятельства, имеющие существенное значение для определения опасности или вероятности наступления страхового случая или размеров возможных убытков от его наступления, поскольку эти обстоятельства были известны страхователю, или должны были быть ему известны во время заключения договора; если окажется, что действительность не соответствует заявлению страхователя, то страховщик может по суду требовать признания договора недействительным; б) сообщать в течение действия договора о всех значительных изменениях, наступивших в обстоятельствах, сообщенных страховщику при заключении договора и могущих существенно повлиять на увеличение страхового риска; в случае нарушения этой обязанности страховщик может потребовать расторжения договора или соответственного изменения его условий с момента увеличения риска; в) извещать о переходе застрахованного имущества к другому лицу; г) уплачивать страховщику в условленном месте и в установленные сроки страховую премию, при чем до уплаты первого взноса договор страхования не вступает в силу (если иное не предусмотрено договором), а в случае просрочки последующих взносов страховщик освобождается от обязанности уплатить страховую сумму, если страховой случай наступит до уплаты, и может требовать уплаты процентов на просроченную премию; д) при наступлении страхового случая незамедлительно и, во всяком случае, в условленный срок — известить о том страховщика, в противном случае страховщик освобождается от уплаты страховой суммы; е) принимать все доступные меры к уменьшению убытков от страхового случая и не принимать мер или совершать действий, могущих затруднить установление действительных размеров убытков.

Обязанности на стороне выгодоприобретателя наступают лишь по передаче ему страховой квитанции или полиса, если иное не вытекает из постановлений закона или договора. С переходом к нему обязанностей по договору для выгодоприобретателя наступают те же последствия, как в случае неисполнения этих обязанностей страхователем (ст. 376).

Основной обязанностью страховщика является уплата страховой суммы при наступлении страхового случая,

при чем он освобождается от этой обязанности при имущественном страховании, если страховой случай наступил вследствие умысла или грубой неосторожности страхователя или выгодоприобретателя, а при личном страховании в следующих случаях: а) если страховой случай наступит вследствие умысла или грубой неосторожности страхователя либо выгодоприобретателя, не являющегося одновременно застрахованным лицом; б) если страховой случай в течение первых двух лет по заключении страхового договора наступит вследствие умысла застрахованного лица.

Поскольку иное не оговорено в договоре, страховщик не отвечает за убытки, причиненные войной — внешней или гражданской (ст. 394). Освобождение страховщика от уплаты страховой суммы наступает также в случае неисполнения страхователем (а в подлежащих случаях — выгодоприобретателем) основных обязанностей по договору.

К страховщику, уплатившему страховое вознаграждение, переходят, в пределах выданной им суммы, притязания и права, которые имеет страхователь или выгодоприобретатель к третьим лицам о возмещении им тех убытков, на покрытие которых выдана страховая сумма (регресс страховщика). Если страхователь или выгодоприобретатель откажется от такого притязания или права по отношению к третьим лицам, то страховщик освобождается в соответствующем размере от обязанности уплатить страховую сумму (ст. 395). Если же страховая сумма не покрывает всего убытка, причиненного страховым случаем, происшедшим по вине третьих лиц, то страхователь или выгодоприобретатель имеет право пред'явить к последним требование о возмещении им той части убытков, которая не покрывается страховой суммой.

Все притязания из договора страхования, как имущественного, так и личного, погашаются двухгодичной давностью (ст. 396).

VII. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРАВА.

Дзйст. член ИСП С. И. Раевич.

§ 1. Понятие исключительных прав и виды их, признаваемые в СССР. Исключительные права — такие права, в силу которых совершение действий, соединенных с использованием определенных нематериальных об'ектов, признается исключительным достоянием определенных лиц, при чем от последних зависит предоставлять или не предоставлять право пользования этими об'ектами третьим лицам. Об'ектами исключительного права в СССР признаются те же категории, какие способны быть предметами таких прав в законодательстве передовых буржуазных стран. Советское право знает авторское право на произведения

науки, литературы и искусства, право на изобретения, на товарные знаки, на промышленные образцы (рисунки и модели), на фирму.

§ 2. Общесоюзное и республиканское законодательство об исключительных правах. Исключительные права в СССР, как и в буржуазных федерациях, регулируются преимущественно общесоюзным законодательством. В общесоюзном порядке изданы действующие декреты о патентах на изобретения и промышленных образцах. Основному декрету о товарных знаках (издан СНК РСФСР в ноябре 1922 г.) общесоюзное значение было придано особым постановлением в 1923 г. В 1926 г. был издан новый общесоюзный закон о товарных знаках. Что касается авторского права, то в общесоюзном порядке определены (декретом ЦИК'а и СНК СССР от 30 января 1925 г.) Основы авторского права, при чем в порядке законодательства союзных республик могут быть издаваемы постановления в дополнение и развитие этих основ. В РСФСР был, в соответствии с этим, издан дополнительный декрет об авторском праве.

Закона о фирме до сего времени в большей части СССР нет. В РСФСР и большинстве других республик имеются лишь попутные указания об этом праве в постановлениях о различных видах юридических лиц (товарищества полное, на вере, акционерное, кооперативное, организации, тресты, коммунальные тресты и т. п.), что фирма их должна состоять из таких-то слов. В УССР действует декрет о фирме, изданный в порядке республиканского законодательства. На рассмотрение законодательных органов поступил проект общесоюзного закона о фирме, составленный Наркомвнуторгом СССР.

§ 3. Право на товарные знаки. Из всех видов исключительных прав раньше других приобрело широкое значение и получило свое закрепление в законе право на товарные знаки, т.-е. право предприятий, государственных и частных, а также отдельных лиц, занимающихся торговлей, на исключительное пользование определенными знаками, имеющими целью сообщать товарам, выпускаемым этими предприятиями и лицами, внешнее обличие, позволяющее распознавать эти товары среди других, однородных с ними. Право это было первоначально урегулировано декретом СНК РСФСР от 10 ноября (СУ, 1922 г., № 75, ст. 939) и дополняющим его декретом СНК СССР от 18 июля 1923 г. («Вестник ЦИК'а СССР, № 3, ст. 67, «Известия ЦИК СССР и ВЦИК» от 7 августа 1923 г., № 174). В 1926 г. взамен этих законов был издан новый декрет о товарных знаках (от 12 февраля 1926 г.; СЗ, № 11, ст. 79—80). Защита товарных знаков ставится советским законом широко, при чем учитывается опыт истории этого института в буржуазном праве. Право на товарные знаки охватывает как знаки, ставящиеся промышленными предприятиями на производимых ими товарах (фабричное клеймо), так и те знаки, которыми торговые предприятия снабжают товары,

проходящие через их руки (торговая марка). В качестве товарного знака может фигурировать как рисунок или сочетание линий, так и слово или выражение. Оригинальная упаковка также может быть признана товарным знаком; она не рассматривается в советском праве как об'ект особого, на особых основаниях регулируемого права. Советский закон устанавливает требования, которым должен удовлетворять знак, чтобы на него могло быть признано исключительное право; все это во многом сходно с тем, как это делают иностранные законы. Подобно тому, как другие законы воспрещают использование товарных знаков, содержащих ложные указания и противных по своему содержанию общественному порядку или добрым нравам, у нас не допускается употреблять знаки контр-революционного и порнографического характера, а также знаки, содержащие сведения, могущие ввести в заблуждение. Не допускается, конечно, и пользование знаками, содержащими фирму или название, принадлежащее другому предприятию. Специфическое значение для СССР имеет вопрос о запрещении пользоваться товарными знаками дореволюционных фирм. Этими знаками по закону 1923 г., не вправе пользоваться ни третьи лица, ни бывшие владельцы национализированных предприятий. Воспрещено было выпускать товары с такими знаками равным образом и национализированным предприятиям, превратившимся в госорганы, находящиеся на коммерческом расчете. Однако закон 1926 года этого воспрещения не повторил. Товарный знак, чтобы на него возникло исключительное право, должен быть зарегистрирован в специальном органе ВСНХ СССР. Отказ в регистрации может быть в двухнедельный срок обжалован. По закону 1922 г. это обжалование происходило в судебном порядке. По закону же 1926 г., жалобы по этому предмету подаются в Совет по рассмотрению жалоб при Комитете по делам изобретений. До регистрации право на знак не признается. Регистрация товарного знака в СССР, как и в Германии, в отличие от Франции, имеет значение конституитивное (устанавливающее самое существование права). Свидетельства, выдаваемые при регистрации права на товарный знак, выдаются на срок по желанию заявителя; предельного срока действия этого права не установлено. Оспаривание свидетельства допускается, по советскому праву, лишь в течение краткого (годичного) срока. Передача права на товарный знак допускается лишь совместно с передачей предприятия или соответственной части его. Возможность выдачи лицом, имеющим право на товарный знак, лицензии на пользование этим знаком закон не предусматривает, и такую выдачу следует считать недопустимою. Установление права на товарный знак в пользу иностранных предприятий производится в порядке, установленном для лиц и предприятий СССР. Какого-либо права на товарный знак за иностранными подданными и предприятиями, не зарегистрировавшими знаков в СССР, на том

только основании, что они пользуются таким правом в своей стране, у нас не признается.

§ 4. Право на изобретение. Остальные исключительные права (кроме права на товарные знаки) хотя и добились своего признания еще в декрете об основных частных имущественных правах от 22 мая 1922 г., но получили свою нормировку в специальных законах лишь значительно позже. Декрет о патентах на изобретения, являющийся единственным законом, регулирующим это право, был издан 12 сентября 1924 г.

Согласно этому декрету, изобретение не признается новым, если оно ко времени заявки в пределах Союза ССР, или хотя бы за границей, было полностью или частично описано в печатном произведении или применялось настолько открыто, что могло быть воспроизводимо сведущим лицом. Промежуток времени, который прошел со времени описания и применения, значения не имеет: новизна изобретения порочится даже и тем обстоятельством, что оно было описано или открыто применялось сто или более лет тому назад. Патенты не выдаются на вещества лечебные, пищевые, вкусовые и полученные химическим путем. Иностранные граждане пользуются правом на получение патента на тех же основаниях, что и граждане Союза ССР. Чтобы получить патент, они обязаны выполнить все установленные для того нашим законом правила, при чем открытое применение или описание за границей, хотя бы и после получения там патента, препятствует получению его в СССР.

По вопросу о суб'екте права на патент закон Союза ССР становится на сторону действительного изобретателя и не признает возможности выдачи патента любому заявителю, не являющемуся ни изобретателем, ни правопреемником его. При этом поставлены жесткие рамки возможности приобретения права на патент от служащих и рабочих хозяевами тех предприятий, на которых они работают. Уступка прав допускается в этих случаях лишь тогда, когда деятельность изобретателя должна была, по самому характеру принятых им на себя обязанностей, быть направлена именно на изыскание этого рода изобретений.

Патент выдается в СССР, как и в наибольшем числе стран Западной Европы, сроком на 15 лет, считая этот срок со дня опубликования патента; действие патента признается при этом распространяющимся также и на промежуток времени со дня выдачи заявочного свидетельства до дня опубликования патента. В случае непреодолимых препятствий, не давших возможности осуществить право, вытекающее из патента, 15-летний срок может быть продлен.

Патентообладатель обязан осуществить изобретение в пределах Союза ССР в форме, допускающей промышленное применение. Срок, в течение которого он обязан это выполнить, установлен советским законом, в соответствии с общими условиями народного хозяйства СССР, продолжительный — 5 лет.

При невыполнении этой обязанности имеет место выдача принудительных лицензий (т.-е. разрешений на использование изобретения в том или ином отношении); в случае умышленного невыполнения патентообладатель лишается признанного за ним права. Принудительное отчуждение патента для государственных надобностей происходит лишь по постановлению СТО СССР, и притом с выплатой справедливого вознаграждения.

Пошлина с патента взимается в СССР в размерах очень небольших. По абсолютному размеру патентная пошлина, взимаемая в СССР, в общей совокупности за все время действия патента значительно ниже, чем почти во всех государствах Западной Европы, и приближается к размеру, установленному в Соединенных Штатах Северной Америки. Взимание ее распределяется при этом таким образом, что тяжесть ее падает преимущественно на последующие годы, когда изобретатель или его правопреемник сможет извлечь плоды из изобретения. Рабочие и служащие, не подлежащие подоходному налогу, пользуются при этом правом на рассрочку и отсрочку причитающихся с них взносов.

Дело выдачи патентов на изобретения (как равно свидетельств на промышленные образцы и товарные знаки) сосредоточено в едином для всего СССР учреждении — Комитете по делам изобретений при ВСНХ СССР.

В вопросах формального патентного права советский закон стоит на почве так называемой проверочной системы: выдача патента происходит после предварительной проверки, касающейся не только формальных, но и материальных условий, требующихся для получения патента (авторство изобретения или преемство от автора, новизна изобретения и т. п.). Впрочем, советское право восприняло проверочную систему не в полной ее чистоте. При исследовании новизны изобретения иностранная литература принимается во внимание лишь, — как выражается закон, — по мере возможности.

§ 5. Авторское право. На праве на фирму и промышленные образцы (рисунки и модели) мы, за недостатком места, останавливаться здесь не станем; институты эти в условиях советской жизни имеют лишь скромное значение. Нам остается рассмотреть еще один вид исключительных прав, стоящий несколько особняком от других видов, так как этот последний, в отличие от остальных видов, имеет своим об'ектом отношения, не имеющие непосредственно торгово-промышленного характера. Это — авторское право на произведения литературы, искусства, науки.

Авторское право признается советским законом (Основы авторского права, изданные в общесоюзном масштабе — постановления ЦИК и СНК СССР от 30 января) в широком об'еме. В СССР признается авторское право на почти все виды произведений,

в отношении которых авторское право получило свое признание в буржуазных государствах, которые идут в этом отношении наиболее далеко. Авторское право, говорится в этом декрете (ст. 2), распространяется на всякое произведение литературы, науки и искусства, каковы бы ни были способ и форма его произведения, а равно его достоинство и назначение, в частности: устные произведения (речи, лекции, доклады и т. п.); письменные произведения (книги, статьи, сборники и др.); произведения драматические и музыкально-драматические; переводы; произведения хореографические и пантомимы, в отношении постановки которых имеются указания, изложенные на письме или иным способом; кинематографические сценарии, имеющие свойства самостоятельных произведений; музыкальные произведения; произведения живописи, скульптуры, архитектуры, графических искусств; иллюстрации, географические карты; планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к наукам, технике или к постановке на сцене; кино-ленты; фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными с фотографией, и т. п. Слова «и т. п.», поставленные в этой статье закона в конце перечня, означают, что закон не устанавливает твердого, замкнутого перечня видов произведений, способных быть об'ектами авторского права, и заранее допускает авторское право на произведения также и таких категорий, распространение которых является делом будущего.

Авторское право признается за автором произведения в силу самого факта создания из этого произведения (правильнее было бы сказать: в силу оформления им произведения, так как, строго говоря, ни один автор не является единоличным «творцом»). Какой-либо регистрации или соблюдения особой процедуры для признания авторского права со стороны автора не требуется. Авторское право на произведения, появившиеся в свет впервые на территории СССР, признается за автором, независимо от его гражданства. Авторское право на произведения, впервые появившиеся в свет на территории иностранного государства и авторами которых являются не советские граждане, признается лишь постольку, поскольку это вытекает из соглашений Союза ССР с иностранными государствами.

Авторское право заключается в праве автора под своим именем или под условным именем (псевдонимом) или без обозначения (анонимно) выпустить в свет свое произведение и в течение установленного срока распространять его, а также извлекать из него, всеми не противными закону способами, имущественную выгоду. Авторское право является исключительным правом; за вытекающими из закона из'ятиями только автор и его правопреемники вправе распространять произведение и извлекать из него выгоду.

В Основах (ст. 4) перечислен ряд случаев, в которых определенные действия по использованию произведения не считаются

нарушением авторских прав. Среди этих случаев наиболее характерным для советского права является разрешение свободно переводить произведения, хотя бы и без согласия автора, на другие языки. Такое правило принято в целях усиленного содействия развитию культуры отсталых народов.

Авторское право признается в СССР за автором в течение 25 лет со времени появления произведения в свет. Для некоторых, менее ценных видов произведений установлены более краткие сроки (для произведений хореографических, пантомим, кино-сценариев, кино-лент и для издателей повременных изданий и энциклопедических словарей — 10 лет; для фотографических снимков — 3 года; для собраний этих снимков — 5 лет). Если к 1 января того года, в котором умер автор, не истекут указанные только что 25-летний или более краткие сроки, то авторское право переходит к наследникам автора на время, остающееся до истечения этого срока, однако, во всяком случае, не более, как на 15 лет, начиная со смерти автора. Денежная оценка авторского права не включается в общую оценку наследственного имущества при применении законов, ограничивающих наследование. Срок длительности авторского права в СССР, таким образом, более краток, чем в большей части других государств. (Большинство новейших буржуазных законов устанавливает срок в 50 лет после смерти автора.)

Советский закон нельзя, однако, считать менее благоприятным для автора, чем большинство законов других стран. Не говоря о том, уже упоминавшемся нами обстоятельстве, что круг видов произведений, способных быть в СССР об'ектом авторского права, очерчен нашим законом широко, следует отметить также в этом отношении нормы нашего закона, относящиеся к издательскому договору. По советскому закону, в частности, издатель не вправе ни в каком случае вносить изменения в произведение без согласия автора; не сделано исключения даже для предусматриваемых многими законодательствами случаев, когда изменения эти вызываются необходимостью. Советский закон принял здесь, таким образом, решительные меры против пренебрежения издателей личными интересами авторов. В РСФСР действовал еще с эпохи военного коммунизма декрет, воспрещающий переуступку авторского права издателю, если эта переуступка не ограничена сроком. Правило это имеется (в отношении договоров с частными издательствами) также и в новом законе РСФСР.

Советский закон, как и некоторые буржуазные законы, например, в Италии, предусматривает возможность досрочного выкупа авторского права государством. Самое слово «выкуп», употребляемое законом, показывает, что принудительное отчуждение авторского права в пользу государства может происходить не иначе, как с выплатою автору соответствующего вознаграждения. Порядок выкупа и другие детали должны быть установлены законодательством республик или в инструкционном порядке.

VIII. АРЕНДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И КОНЦЕССИИ.

Доц. А. В. Карасс.

§ 1. Экономическое значение сдачи в аренду государственных предприятий. Перестройка государственной промышленности в условиях нэпа исходила из того основного положения, что необходимо установить точное соответствие между количеством непосредственно эксплоатируемых государством промышленных предприятий и наличными государственными ресурсами. От тех предприятий, которые не были в достаточной степени обеспечены необходимыми ресурсами (сырьем, топливом и т. п.), государству необходимо было разгрузиться. «К началу нэпа в руках государства оказалось более 10 000 бездействующих предприятий, которые не было никакой надежды пустить в ход средствами самого государства. Предприятия эти находились в состоянии полного запустения, имущество их расхищалось, портились станки, машины ржавели и гибли. Охрана предприятий обходилась очень дорого» [1]). Вот почему уже экстренная конференция РКП 26—28 мая 1921 г. в числе прочих мер возрождения народного хозяйства, расшатанного империалистической и гражданской войной, признала необходимым разрешить допущение сдачи в аренду государственных предприятий частным лицам, кооперативам, артелям и товариществам. Наказ СНК 9 августа 1921 г. о проведении в жизнь начал новой экономической политики предписывает те предприятия, которые не будут обеспечены материалами, продовольствием и денежными средствами как из общегосударственных органов, так и из других источников (самозаготовка, вольный рынок и т. п.), сдавать в аренду кооперативам, товариществам и другим об'единениям, а также частным лицам. Этим ни в какой мере не нарушалось общее начало национализации всей крупной и средней промышленности. Сданное в аренду госпредприятие не перестает быть государственным предприятием. Пролетарское государство лишь на известный (довольно краткий) срок передает их в непосредственную эксплоатацию частному капиталу, находя для себя такую временную передачу необходимой или выгодной.

В 1921 году В. И. Ленин неоднократно указывал, что «то положение, которое создала наша новая экономическая политика, — развитие мелких торговых предприятий, сдача в аренду государственных предприятий и пр., — все это есть развитие капиталистических отношений, и не видеть этого — значило бы совершенно потерять голову», но в то же время он подчеркивал, что «мы должны смелее и шире применить разнообразные приемы, подходя к делу с разных сторон, разную степень допущения капитала и частной торговли, не боясь известного насаждения

[1]) А. М. Гинзбург, «Экономия промышленности», стр. 297.

капитализма, лишь бы немедленно поднять оборот, оживить этим и земледелие и промышленность».

5 июля 1921 г. Советом Народных Комиссаров был утвержден декрет о порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных ВСНХ (СУ, 1921 г., № 53, ст. 313). Этот декрет, частично измененный постановлением СНК СССР от 18 сентября 1923 г. (СУ, 1923 г., № 100, ст. 996), является до настоящего времени действующим законом. К аренде государственных предприятий имеют применение соответствующие постановления Гражданского Кодекса об имущественном найме.

Уже к 1 мая 1923 г. было сдано в аренду до 6 500 госпредприятий. Частный предприниматель берет в аренду государственное предприятие потому, что рассчитывает извлечь из его эксплоатации предпринимательскую прибыль. Интересно отметить, что в числе арендаторов почти $^1/_3$ приходилась на долю бывших владельцев данного предприятия. Около $^1/_4$ всех сданных в аренду госпредприятий было сдано кооперативам.

§ 2. Права и обязанности сторон по договору аренды. Арендатор несет судебную ответственность за сохранность переданного ему предприятия, его оборудования, инвентаря и т. п. Все это имущество передается ему по описи, прилагаемой к договору. На арендаторе лежит обязанность производства как текущего, так и капитального ремонта (если противоположное прямо не оговорено в договоре). За пользование предприятием арендатор уплачивает государству арендную плату. В целях поднятия общей производительности промышленности на арендатора возлагается обязанность вести производство в размерах не ниже установленного в договоре минимума.

В случае несоблюдения нанимателем обязанностей производства ремонта, невнесения в срок арендной платы, недоведения выработки предприятия до определенных в договоре размеров, а также нехозяйственного пользования взятым в аренду предприятием, без ухудшения его состояния, — арендный договор может быть расторгнут по суду.

По отношению к рабочим арендованного предприятия закон обязывает арендатора соблюдать все правила о найме и увольнении рабочих, об охране труда и т. п. на тех же основаниях, как частных собственников промышленных предприятий. Наниматель обязан уплачивать все налоги, связанные с предприятием, а также страховать его за свой счет в пользу государства.

Для предотвращения спекулятивной аренды госпредприятий — с целью дальнейшей сдачи их арендаторам в поднаем (субаренду) — закон разрешает сдачу в поднаем арендованных госпредприятий не иначе, как с письменного разрешения того госоргана, которым данное предприятие сдано в аренду.

Договор о сдаче в аренду государственного предприятия должен быть обязательно заключен в нотариальном порядке. Несоблюдение нотариальной формы влечет за собой недействительность

договора. Равным образом, под страхом недействительности договора, в нем должны быть указаны минимум выработки и срок, в течение которого этот минимум должен быть достигнут, а также должна быть присоединена подробная опись сдаваемого имущества.

Наибольший срок, на который может быть сдано в аренду государственное предприятие, — 12 лет — предельный срок для имущественного найма по Гражданскому Кодексу.

В порядке инструкции ВСНХ СССР (от 23 сентября 1924 г.) установлено правило, что при сдаче в аренду предприятий надлежит отдавать предпочтение, при прочих равных условиях, госпредприятиям, кооперации, а также тем арендаторам, которые принимают на себя обязательство произвести дооборудование и организовать производство наиболее важных для государства предметов.

Правила закона о сдаче в аренду государственных предприятий применяются также к сдаче в эксплоатацию месторождений полезных ископаемых, уже открытых, т.-е. таких, наличие которых уже известно и не требует производства дальнейших геологических исследований, поисков или разведок (ст. 25 Положения о недрах земли). За пользование сдаваемыми в аренду горными отводами с арендатора, кроме арендной платы, взыскивается еще так называемая подесятинная плата, по одному рублю с каждой десятины в год. Согласно инструкции ВСНХ СССР (от 14 мая 1924 г.), госучреждениям, госпредприятиям и кооперации предоставляется преимущественное право на получение в эксплоатацию месторождений полезных ископаемых. Только те месторождения, которые не были взяты в аренду государственными органами и кооперативными организациями, сдаются в аренду частным (юридическим и физическим) лицам.

§ 3. Концессии. В широком смысле словом «концессия» обнимается всякое разрешение правительственной власти на возникновение юридического лица, открытие торгово-промышленного предприятия и т. п. В этом смысле «концессионная» (разрешительная) система противополагается системе явочной, при которой правительственного разрешения не требуется. Однако уже буржуазное право знает и более узкое, специальное значение термина «концессия», непосредственно выросшее из практики железнодорожных и коммунальных концессий. Каждая такого рода концессия заключает в себе два момента: во-первых, концессия дает концессионеру привилегию заниматься предприятием, не доступным частным лицам в силу общей (в буржуазном строе) свободы промыслов: так, например, концессионеру предоставляется построить и эксплоатировать железнодорожную линию или трамвайную сеть в городе. Во-вторых, концессия возлагает на концессионера и те обязанности, которые выполняются государством, когда оно само организует подобного рода предприятия. Организуя железнодорожную сеть, концессионер обязывается эксплоатировать ее в соответствии

с общегосударственными экономическими интересами. В этом смысле говорят о возлагаемой на концессионера обязанности «публичной службы» (service public).

Советская концессия представляет глубокое принципиальное отличие от этого рода концессий буржуазного права. Между тем как там концессия представляет соглашение буржуазной государственной власти с представителями того же класса — буржуазии, наша, советская концессия есть договор, соглашение пролетарского государства с представителями иного, враждебного класса — капиталистов. Делая доклад (на собрании секретарей ячеек Московской организации 27 ноября 1920 г.) о концессиях, В. И. Ленин говорил, что концессии — это переход к другой форме войны — к войне экономической [1]). В заключительном слове на X с'езде РКП 15 марта 1921 г. Владимир Ильич определял концессию, как «экономический договор с передовым финансовым капиталом в передовых странах, — договор, который дает нам наибольшее увеличение продуктов, но и увеличение продуктов контрагентов. Если мы дадим руду или лес концессионеру, он возьмет громадную долю этого продукта, и нам даст небольшое долевое отчисление. Но для нас важно увеличить количество продуктов вообще, поэтому и небольшое отчисление есть все же плюс для нас» [2]). Для нас концессия есть договор Советской власти с ее классовым врагом — иностранным капитализмом, в целях восстановления производительных сил пролетарского государства.

§ 4. Декрет 23 ноября 1920 г. о концессиях. Декрет Совета Народных Комиссаров от 23 ноября 1920 г. об общих экономических и юридических условиях концессий [3]) целью привлечения иностранного капитала (в лице государственных и коммунальных учреждений, частных предприятий, кооперативов и рабочих организаций других государств) к делу добывания и переработки природных богатств России ставит ускорение процесса восстановления разрушенного народного хозяйства и производительных сил России, а вместе с тем и всего мирового хозяйства. Считая желательным применение этого способа восстановления и усиления производительных сил республики, декрет лишь в самых общих чертах определяет экономические и юридические условия концессий, предоставляя отдельным концессионерным договорам определять конкретные условия каждой отдельной концессии.

Исходя из общего недостатка (в конце 1920 г.) в РСФСР материальных ресурсов, декрет (изданный до перехода к новой экономической политике) допускает вознаграждение концессионера долей продукции с правом вывоза за границу. В целях содействия повышению технического уровня промышленных пред-

---

[1]) Собр. соч., т. XVII, стр. 393—397.
[2]) Собр. соч., т. XVIII, стр. 153—154.
[3]) СУ, 1920 г., № 91, ст. 481.

принятий декрет обещает концессионеру, в случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах, предоставление ему торговых преимуществ.

В качестве общеправовых гарантий правительство РСФСР обещает, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции, и что заключенный концессионный договор не будет изменен односторонними распоряжениями и декретами правительства. Это обещание ни в коем случае не может рассматриваться как какое-то «самоограничение» пролетарской диктатуры в отношении концессионера; оно предоставляет последнему лишь ту гарантию, что в случае нарушения интересов концессионера односторонними распоряжениями советского правительства, вопреки заключенному концессионному договору, концессионеру предоставляется право на возмещение понесенных им имущественных убытков.

Декрет 23 ноября 1920 г., намечая общие линии концессионной политики, не предрешает ни в какой степени конкретного содержания отдельных концессий. Таким путем рабоче-крестьянское государство оставляло за собой свободу действий в смысле определения конкретного содержания каждой отдельной концессии в самом концессионном договоре, в зависимости от реальных экономических условий в отдельных отраслях народного хозяйства.

Таким образом, в условиях советского строя концессии являются способом привлечения иностранного капитала к хозяйственному строительству советского государства, или, как говорит декрет 23 ноября 1920 г., «привлечения технических сил и материальных средств промышленно-развитых государств как в целях восстановления в России одной из основных баз сырья для всего мирового хозяйства, так и для развития производительных сил ее вообще, подорванных мировой войной».

Раз'ясняя смысл и значение этого декрета, В. И. Ленин говорил [1]): в декрете о концессиях «мы подчеркиваем значение мирового хозяйства и делаем это умышленно. Это неоспоримо правильная точка зрения. Для восстановления всемирного хозяйства нужно использовать русское сырье. Без этого использования обойтись нельзя... В декрете о концессиях мы выступаем от имени всего человечества с экономически безупречной программой восстановления экономических сил мира на почве использования всего сырья, где бы оно ни было».

«Прежде всего, — говорил Ленин на VIII с'езде советов, — надо восстановить хозяйство, надо прочно поставить его на ноги. Без оборудования, без машин из капиталистических стран сделать его скоро нельзя. Не жалко при этом лишней прибыли

---

[1]) 27 ноября 1920 г. на собрании секретарей ячеек Московской организации.

для капиталистов, лишь бы добиться этого восстановления». Иностранный капитал может прилагаться к самым разнообразным отраслям народного хозяйства: к сельскому хозяйству, к промышленности (добывающей и обрабатывающей), к организации транспорта и торговле. Всего у нас на 1 апреля 1925 г. было заключено с иностранными капиталистами 70 концессионных договоров, из которых приходилось: на промышленные концессии — 31, на сельскохозяйственные — 7, внешнюю торговлю — 23, транспорт и связь — 8 и строительных концессий — 1.

§ 5. Юридическая сторона концессии. Права и обязанности концессионера. С правовой стороны понятие концессии заключает в себе элемент из'ятия из общего, установленного законом порядка. Концессионеру предоставляются по договору такие права в области эксплоатации об'екта концессии (в промышленных концессиях — промышленного предприятия), которыми по общим законам не предоставлено право владеть частным капиталом. От аренды госпредприятия концессия отличается тем, что, во-первых, она не ограничивается 12-летним сроком, который установлен ст. 154-й Гражданского Кодекса в качестве предельного для всех видов имущественного найма, и, во-вторых, что по концессионному договору допускается к промышленной, торговой или иной хозяйственной деятельности на территории Советского Союза иностранный капитал. Разница в сроке (аренды и концессии) отражается непосредственно на самом существе права концессионера. Так как концессии сдаются обычно на продолжительный срок (30—40 лет) [1]), то концессионер обязывается по окончании концессии вернуть государство то же предприятие, но оборудованное в соответствии с требованиями техники того времени и в соответствии с той производственной мощностью, которою должно обладать предприятие в последние годы концессии. Поэтому концессионеру предоставляется право продажи не только ненужных материалов, но также и старых машин, которые становятся излишними при переоборудовании концессионного завода. Устаревшие части предприятия концессионер не только вправе, но и обязан заменять новыми, вплоть до полного изменения завода, как такового. Концессионер владеет предприятием не на арендном праве, но и не на праве собственности, а на особом праве концессионного пользования, содержание которого определяется концессионным договором.

Поскольку современный финансовый капитализм чрезвычайно заинтересован в экспорте капитала, с тем, чтобы располагать той прибавочной стоимостью, которая производится этим экспортированным капиталом, постольку предоставляемое концессионеру исключительное право открытия на территории СССР крупного промышленного или сельскохозяйственного предприятия само по

[1]) Так. концессия «Лена-Гольдфильдс» сдана на 30 лет; «Крупп», сельскохозяйственная концессия, — на 36 лет; сахалинские японские углепромышленные и нефтяные концессии — на 35 лет; «Шарикоподшипник SKF» — на 40 лет и т. п. (см. ст. т. А. Иоффе в № 36 «Известий» от 13 февраля 1927 года).

себе является определенной имущественной ценностью, которая оплачивается государству известным эквивалентом. Независимо от этого, за пользование тем реальным имуществом, которое предоставляется концессионеру государством (фабрика, завод, земля для разработки), концессионер уплачивает государству арендную плату. Однако главный интерес пролетарского государства при сдаче концессий заключается не столько в получении платежей по концессионному договору, сколько в развитии данного производства. Если сдается в концессию фабрика или завод, то необходимо, чтобы на этом концессионном предприятии производство было поставлено в соответствии с современным уровнем техники. Поэтому на концессионера возлагается обязанность выполнять установленную договором производственную программу, за выполнением которой, а также за надлежащий постановкой производства на концессионном предприятии, наблюдают соответствующие государственные органы (ВСНХ — по промышленным концессиям, Наркомзем — по сельскохозяйственным, и т. п.).

По окончании срока концессии предприятие со всем оборудованием на ходу переходит безвозмездно к государству.

Своей продукцией, за погашением следуемых с него государству платежей, концессионер имеет право распоряжаться по своему усмотрению. Обычно в промышленных концессиях, особенно в тех случаях, когда данное предприятие является монопольным в той или иной отрасли производства, обе стороны — и концессионер и советское государство — заинтересованы в сбыте продукции внутри Советского Союза. Наоборот, другие концессии прямо рассчитаны на экспорт продукции: таковы, например, все лесные концессии.

Во всех отношениях, прямо не предусмотренных договором, на концессионера распространяется действие общих советских законов: он платит установленные налоги, подчиняется правилам Кодекса законов о труде и т. п.

Возвращаясь к вопросу о концессиях в своей брошюре о продовольственном налоге, В. И. Ленин говорит: «Вся трудность задачи по отношению к концессиям сводится к тому, чтобы все обдумать и взвесить при заключении концессионного договора, а затем уметь следить за его исполнением» и дальше: «Политика концессий в случае успеха даст нам наибольшее число образцовых — по сравнению с нашими — крупных предприятий, стоящих на уровне современного передового капитализма; через несколько десятков лет эти предприятия перейдут целиком к нам».

XII с'езд РКП в резолюции о промышленности признал, что тщательная разработка вопросов, какие именно области промышленности и предприятия и на каких началах могут быть предоставлены иностранному капиталу, с выгодой для общехозяйственного развития страны, должна составлять одну из весьма существенных задач плановых и вообще руководящих хозяйственных органов».

Кроме концессий в «чистом» виде, концессионная практика знает еще организацию так называемых «смешанных» акционерных обществ с участием иностранного капитала. Сущность этой формы заключается в том, что советское правительство, с одной стороны, и иностранные капиталисты — с другой, участвуют совместно своими капиталами в организации акционерного общества на территории СССР. В этой форме организован ряд лесных концессий (Руссанглолес, Руссголландолес, Русснорвеголес), а также торговые (экспортно-импортные) концессионные предприятия. В такого рода смешанных обществах обе стороны участвуют или на паритетных (равных) началах, т.-е. имеют по одинаковому количеству акций, или советское правительство сохраняет за собой большинство (например, 51% всего количества) акций, обеспечивая себе преимущественное влияние в делах общества. В качестве платы за предоставление концессии иностранные капиталисты обычно обязываются часть оплаченных ими акций безвозмездно передать советскому правительству.

§ 6. Порядок заключения концессионных договоров. Поскольку концессия, по меткому выражению В. И. Ленина, есть «продолжение классовой борьбы в иной форме», постольку в вопросе о концессиях выступают советские республики единым фронтом перед лицом мирового капитала. Поэтому все без исключения концессии, предоставляемые иностранному капиталу, требуют обязательно разрешения верховных органов Союза ССР (п. «з» ст. 1 Конституции Союза ССР). Общее руководство всем делом привлечения и допущения иностранного капитала и промышленности к торговой и иной хозяйственной деятельности на территории СССР, ведение переговоров о заключении концессионных договоров, а также рассмотрение проектов уставов смешанных акционерных обществ с участием иностранного капитала, сосредоточено в едином специальном органе — Главном концессионном комитете при Совнаркоме СССР. Проекты концессионных договоров и уставы смешанных акционерных обществ, по рассмотрении их Главконцесскомом, подлежат окончательному утверждению Совета Народных Комиссаров Союза. Ни одно учреждение не имеет права вести переговоры о предоставлении концессии без специального на то разрешения Главконцесскома.

Советское законодательство, устанавливая специальный порядок заключения концессионных договоров, имеет в виду обеспечить государству максимальные гарантии в отношении допустимости и целесообразности как с точки зрения интересов народного хозяйства, так и со стороны соответствия общей политике рабоче-крестьянского правительства. В этом отношении определенную роль играет выбор того или иного концессионера. Государство не может допустить свободной передачи данным концессионером своих прав и обязанностей по концессионному договору другим лицам. Такая передача фактически означала бы внесение в кон-

цессии спекулятивно-посреднического элемента: получить концессию, перепродать ее и «заработать» на разнице. Вот почему закон допускает передачу концессионерам об'екта концессии третьему лицу не иначе, как с безусловным соблюдением порядка, установленного для первоначального предоставления данной концессии вообще (примечание к ст. 55 Гражданского Кодекса), т.-е. через Главконцесском с утверждения СНК СССР.

Для непосредственных переговоров заграницей, с иностранными соискателями концессий, а также для исполнения заграничных поручений Главконцесскома по концессионным делам, Главный концессионный комитет учреждает при торговых представительствах СССР за границей концессионные комиссии.

Заключение концессионного договора — только начало концессии. Огромнейшее значение имеет дальнейшее течение отношений советского государства с концессионером. В частности, необходимо неослабное наблюдение как за выполнением концессионером обязательств, принятых им на себя по концессионному договору, так и за выполнением соответствующими госорганами обязательств, принятых на себя правительством по концессионным договорам. Эти задачи, а равно рассмотрение всех вопросов, возникающих при осуществлении концессионных договоров, также возложено на Главконцесском, в составе которого образована специальная постоянная комиссия по наблюдению за выполнением концессионных договоров.

Договоры о предоставлении концессии иностранным гражданам или фирмам на коммунальные предприятия [1]) заключаются губернскими (или областными) исполкомами от своего имени. Ответственность по таким договорам несет лишь подписавший данный договор исполком, в пределах местных средств и имущества, состоящего в его распоряжении. Однако предварительно проекты такого рода договоров направляются на рассмотрение Главконцесскома, который представляет одобренные им проекты в Совет Народных Комиссаров СССР. Последний разрешает или запрещает исполкому заключение соответствующего договора.

25 мая 1926 г. Совет Народных Комиссаров СССР, в целях усиления производства строительных работ на территории Союза ССР и применения в строительном деле достижений иностранной техники, принял постановление о льготных условиях допущения иностранного капитала к производству строительных работ на территории Союза ССР [2]). Этим постановлением допускается предоставление иностранным строительным фирмам, по концессионным договорам, ряда льгот в области беспошлинного ввоза из-за границы машин, инструментов и приспособлений, а также строительных материалов; права участвовать, наравне с действующими в пределах Союза ССР строительными организациями,

---

[1]) Трамвай, телефон и т. п.
[2]) СЗ СССР, 1926 г., № 40, ст. 293.

в соревнованиях на получение подрядов на строительные работы; права устраивать всякого рода подсобные мастерские и т. п.; права заключать договоры на аренду карьеров для добывания камня, глины и т. п.; права заключать договоры застройки на земельные участки, а также права устраивать и эксплоатировать коммунальные предприятия, обслуживающие при поселковом или групповом строительстве возводимые строения (электростанции, центральное отопление и т. п.), а равно устраивать и эксплоатировать коммунальные предприятия общего пользования на условиях, устанавливаемых в концессионном договоре.

IX. ВНЕШНЯЯ ТОРГОВЛЯ.

Проф. Е. Н. Данилова.

Одним из основных принципов хозяйственного строя Союза ССР является сосредоточение в руках государства дела регулирования операций по импорту и экспроту — монополия внешней торговли. Только система монополии внешней торговли дает возможность вести импортно-экспортные операции в плановом порядке, в соответствии с развитием производительных сил страны, и обеспечивает получение из-за границы необходимых для СССР товаров, без засорения в то же время нашего рынка товарами, в которых не ощущается реальной потребности. Эта же система обеспечивает реализацию советских товаров за границей по надлежащим ценам.

§ 1. Монополия внешней торговли. Монополия внешней торговли была установлена в первые же месяцы после Октябрьской революции. Декрет СНК от 22 апреля 1918 г. (СУ, 1918 г., № 33 ст. 432) установил основные положения в этой области: «Вся внешняя торговля национализируется. Торговые сделки по покупке и продаже всякого рода продуктов (добывающей, обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и пр.) с иностранными государствами и отдельными торговыми предприятиям за границей производятся от лица Российской республики специально на то уполномоченными органами. Помимо этих органов всякие торговые сделки с заграницей для ввоза и вывоза воспрещаются». В дальнейшем, в связи с реорганизацией аппарата, регулирующего торговлю и распределение товаров внутри страны, и образованием Народного Комиссариата Внешней Торговли, был издан декрет СНК РСФСР от 11 июня 1920 г. (СУ, 1920 г., № 53, ст. 245), в котором подтверждались и развивались приведенные выше основные положения. Согласно ст. 2-й декрета 1920 г., заведывание национализированной внешней торговлей и товарообменом РСФСР возлагалось исключительно на Наркомвнешторг, которому, как единственному уполномоченному на то органу республики, предоставлялось исключительное право вести все торговые сношения с иностранными государственными, общественными и

частными учреждениями, организациями, торгово-промышленными предприятиями и отдельными лицами, а также проводить через соответствующие органы все операции, связанные с ввозом и вывозом товаров. Там же было подтверждено, что ни одно из ведомств, учреждений и организаций РСФСР и никакое предприятие или частное лицо не имеет права осуществлять какие-либо мероприятия, вести переговоры или заключать какие-либо сделки, касающиеся ввоза или вывоза товаров, иначе как с предварительного согласия и разрешения НКВТ или соответствующих его заграничных органов на устанавливаемых ими основаниях.

В связи с блокадой, препятствовавшей производству торговли с большинством иностранных государств, детальной нормировки внешней торговли долгое время не было. С развитием новой экономической политики последовательно был издан ряд декретов ВЦИК'а и СНК РСФСР, установивших более детальную регламентацию внешней торговли и организационную структуру советских внешнеторговых органов. Эти декреты, изданные 13 марта 1922 г., 16 октября 1922 г. и 12 апреля 1923 г. (все под заголовком «О внешней торговле»), и того же 12 апреля 1923 г. — о контингентах, лицензиях и удостоверениях на ввоз и вывоз (СУ, 1922 г., № 24, ст. 266; № 65, ст. 846; 1923 г., № 31, ст. 343 и № 40, ст. 424) действуют по настоящее время, распространяя свое действие на территорию всего Союза ССР. Деятельность же торговых представительств Союза ССР за границей получила основную нормировку в законодательном порядке — в Положении о Народном Комиссариате Внешней Торговли, утвержденном ЦИК'ом СССР 12 ноября 1923 г. [1]) (СУ, 1923 г., № 108, ст. 1035). Принцип монополии внешней торговли зафиксирован и в гражданских кодексах союзных республик, ст. 17-я которых гласит:

«Во внешнем торговом обороте все пребывающие в пределах РСФСР (соответственно УССР, БССР и т. д.) лица, юридические и физические, участвуют лишь через посредство государства, в лице Наркомвнешторга. Самостоятельные выступления на внешнем рынке допускаются не иначе, как в случаях, особо указанных в законе, и не иначе, как под контролем Наркомвнешторга».

§ 2. Органы регулирования внешней торговли. Организационно регулирование внешней торговли строится в настоящее время следующим образом:

1. Высшим регулирующим органом является Народный Комиссариат Торговли Союза ССР, основными задачами которого

---

[1]) В настоящее время, в связи со слиянием Наркомвнешторга и Наркомвнуторга в единый Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли (Наркомторг) по постановлению ЦИК'а и СНК СССР от 18 ноября 1925 г. (СЗ СССР, 1925 г., № 78, ст. 590), Положение 12 ноября 1923 г. перерабатывается. Согласно ст. 51 Конституции СССР, в редакции, принятой IV с'ездом Советов СССР 26 апреля 1927 г. Нар. Комиссариат Торговли признан общесоюзным наркоматом (с ограничениями в области регулирования внутр. торговли).

в этой области являются: а) разработка и осуществление общих мероприятий, направленных к развитию торговых сношений СССР с иностранными государствами; б) составление импортно-экспортных планов и руководство связанными с внешней торговлей операциями, производимыми как через посредство органов Наркомторга, так и через акционерные и другие общества для внешней торговли; в) разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли, а также организация смешанных и др. обществ и учреждений по внешней торговле; г) дача заключений Главному концессионному комитету по вопросам регистрации иностранных фирм, ходатайствующих о допущении их к операциям на территории СССР [1]); д) регулирование экспортно-импортной деятельности всех учреждений, организаций и лиц, ведущих операции по внешней торговле, общий контроль и надзор за этой деятельностью, наблюдение за точным и полным исполнением всех законов и правил, относящихся к монополии внешней торговли; е) разработка вопросов о всех необходимых для обеспечения интересов внешней торговли мероприятиях в области морского, речного, железнодорожного и воздушного транспорта, страхования, складочных и варрантных операций и согласование этих вопросов с подлежащими органами; ж) руководство деятельностью торговых портов, находящихся в ведении Наркомторга.

2. В союзных республиках до реорганизации Наркомвнешторга в Наркомторг регулирование дела внешней торговли было возложено на уполномоченных НКВТ при СНК союзных республик [2]), в задачи которых входило: а) обследование и изучение внутренних и внешних рынков, экспортных и импортных возможностей, а также разработка мероприятий, способствующих развитию экспорта республики; б) разработка экспортно-импортного плана по данной республике, согласование его с соответствующей союзной республикой и представление его в Наркомторг СССР, а, по утверждении последним этого плана, его осуществление; в) надзор за операциями по внешней торговле всех учреждений, организаций и лиц на территории данной республики; г) наблюдение за точным выполнением законов и правил по внешней торговле и охрана монополии последней; д) выдача лицензий и удостоверений на ввоз и вывоз товаров в пределах контингентов, предоставленных Наркомтор-

[1]) См. декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г.

[2]) О допущении иностранных фирм к торговым операциям в советских республиках см. ниже § 7.

Вопрос об органах регулирования внешней торговли в союзных республиках находится на рассмотрении законодательных учреждений Союза ССР; впредь до утверждения новых положений уполномоченные по внешней торговле в союзных республиках действуют на прежних основаниях (см. также ниже о лицензионных совещаниях). Ст. 67 Конституции СССР в редакции 26 апреля 1927 г. предусматривает уполномоченных Наркомторга в союзных республиках.

гом на основании общесоюзного экспортно-импортного плана, а равно выдача лицензий и удостоверений на вывоз неконтингентированных товаров (о лицензиях см. подробнее ниже); е) контроль над деятельностью смешанных обществ на территории данной союзной республики; ж) предварительная разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли; з) экономическая консультация по вопросам внешней торговли; и) исполнение всех поручений и распоряжений Наркомторга (ст. 19 Положения о НКВТ, утвержденного 12 ноября 1923 г.). Для осуществления коммерческих операций на территории данной республики Положение о Наркомвнешторге предусматривает организацию при уполномоченных НКВТ государственных импортно-экспортных контор, действующих под руководством Управления торговыми предприятиями Наркомторга [1]) (о порядке совершения госторгами сделок за границей см. ниже).

3. Органами Наркомторга за границей являются торговые представительства, которые в то же время составляют часть соответствующих полномочных представительств Союза ССР, входя в состав последних. В торговые представительства СССР в пунктах, представляющих особый интерес для той или иной союзной республики, вводятся представители последней, по соглашению Наркомторга СССР и СНК соответствующей республики. Аппарат торговых представительств разделяется на две части: регулирующую и коммерческую. В задачи торгпредств по регулирующей части входит: а) выяснение общей экономической обстановки страны их пребывания, б) изучение условий местного рынка и информация о них, в) контроль над деятельностью смешанных обществ за границей, г) наблюдение за исполнением существующих между Союзом ССР и данным государством торговых договоров [2]) и соглашений и

---

[1]) В задачи Управления торговыми учреждениями и предприятиями, созданного в составе Наркомвнешторга в 1924—1925 г., входят разработка и практическое проведение основных принципов торговой политики коммерческих предприятий Наркомторга в области внешней торговли, общее направление и контроль над их деятельностью, установление их основных капиталов и плана их финансирования, распределение общесоюзных и местных материальных фондов, выделенных Наркомторгом СССР для коммерческих целей, рассмотрение и утверждение оперативных планов, контроль за поступлением доходов по договорам, подписанным Наркомторгом, и над поступлением прибылей от операций госторгов, смешанных обществ и коммерческих частей торпредств и пр.

[2]) В пределах настоящей главы не могут быть рассмотрены постановления заключенных СССР международных договоров. За истекший 1925 г. были заключены имеющие важное значение торговые договоры с Германией и Норвегией. В обоих договорах монополия внешней торговли получила свое полное признание, в них гарантированы также права торгпредств СССР в отношении осуществления и регулирования внешней торговли, экстерриториальности помещений торгпредств и иммунитета их руководителей. В состав советско-германского договора, кроме общих постановлений, входят также: соглашение о поселении и правовой защите, экономическое соглаше-

участие в выработке новых договоров и соглашений, д) надзор за торговой деятельностью в данной стране всех органов, учреждений и граждан Союза ССР, в том числе и коммерческой части самих торгпредств.

В задачи коммерческой части торгпредств входит выполнение плановых заданий Наркомторга и других органов Союза ССР, а также торгово-комиссионных операций по поручению коммерческих органов Наркомторга, государственных учреждений и предприятий, кооперативных, общественных и частных предприятий и лиц, которым разрешено совершение экспортно-импортных операций. Коммерческие части торгпредств в своей работе подчинены, через торгпредства, Управлению торговыми предприятиями и учреждениями Наркомторга.

В отдельных пунктах иностранных государств, в соответствии с договорами, заключенными с этими государствами, могут учреждаться также торговые агентства СССР. Они учреждаются Наркомторгом и подчиняются ему или непосредственно или через торгпредства; функции их в каждом отдельном случае определяются Наркомторгом.

§ 3. Порядок совершения экспортно-импортных операций. Как уже говорилось выше, экспортно-импортные операции, как правило, должны совершаться торгпредствами, другие же госорганы могут выступать на внешнем рынке только в том случае, если они включены в особый список, утверждаемый СТО СССР [1]) (основной список утвержден 18 апреля 1923 г., — СУ, 1923 г. № 32, ст. 358; изменения и дополнения в него внесены постановлениями СТО от 26 июля, 19 октября и 14 декабря 1923 г., — СУ, 1923 г., № 87, ст. 843; 1924 г., № 10, ст. 77 и № 17, ст. 167). Госорганы, включенные в список, ведут операции за границей через посредство своих специальных представителей, при чем о каждой предположенной ими операции они должны осведомлять Наркомторг или соответствующее торгпредство. Порядок взаимоотношений между торгпредствами СССР и представителями указанных госорганов определяется инструкцией СТО [2]).

Кооперативные об'единения, которым выход на внешний рынок разрешен в законодательном порядке (Центросоюз, Сельскосоюз, Маслоцентр) имеют право реализовать свои

ние, железнодорожное, соглашение о мореплавании, соглашение о торговых третейских судах и соглашение об охране промышленной собственности. Одновременно с договором подписаны консульская конвенция и соглашение о судебной помощи. Ведутся переговоры о таможенном соглашении.

[1]) В 1924—1925 г. из этого списка исключены: Донуголь, Азнефть, Грознефть и ГУМ, и включены: акционерное общество «Лесоэкспорт» и кооперативный союз «Маслоцентр».

[2]) Специальная инструкция издана также, 17 февраля 1926 г., о порядке найма, постройки, приобретения и использования складочных помещений за границей (СЗ СССР, 1926 г., № 15, ст. 108); она предоставляет торгпредством СССР право использования свободных складов, находящихся в распоряжении одних хозорганов для нужд других хозорганов, а также право регулирования платы за хранение товаров в этих складах.

экспортные товары путем непосредственных сделок с заграничными кооперативными об'единениями, согласуя эту работу с Наркомторгом и под его общим контролем.

Частные предприятия ни в коем случае не могут совершать самостоятельно экспортно-импортных операций (о лицензиях см. ниже).

Ограничение об'ема внешне-торговой деятельности госорганов. Производственные государственные предприятия и их об'единения, находящиеся на коммерческом расчете (тресты) и получившие право совершения операций на внешнем рынке в указанном выше порядке, могут продавать за границей только предметы своего производства и покупать лишь предметы, необходимые для собственного производства (сюда включаются также предметы снабжения рабочих). Перепродажа ими в СССР товаров, купленных за границей, или за границей товаров, купленных в СССР, как правило, воспрещается; только в отдельных случаях, при невозможности получения валюты иным путем, Наркомторг может предоставить этим производственным предприятиям и их об'единениям право вывоза экспортных товаров не их производства.

Отдельным производственным государственным предприятиям и их об'единениям, являющимся исключительными потребителями определенных импортных товаров, может быть предоставлено, с соблюдением действующих постановлений о внешней торговле, монопольное право закупки этих товаров за границей и ввоза их в пределы СССР. Такое право может быть предоставлено только по особому постановлению СТО в каждом отдельном случае.

Совершение самостоятельных импортных операций чисто торговыми госорганами не допускается. Из'ятия из этого правила могут быть допущены в исключительных случаях особыми постановлениями СТО.

Существенную роль во внешнем торговом обороте играют в настоящее время государственные экспортно-импортные конторы (госторги), организованные в свое время при уполномоченных Наркомвнешторга при СНК союзных республик, согласно Положения о Наркомвнешторге СССР от 12 ноября 1923 г. Как общее правило, госторги самостоятельно сделок на внешнем рынке не совершают, а проводят операции за границей через коммерческие части соответствующих торгпредств. Но, в виде исключения, представители госторгов могут самостоятельно совершать импортные сделки от имени торгпредств в следующих случаях: а) когда торгпредство отказывается принять на себя выполнение поручений на столь же выгодных условиях, как другие контрагенты; б) когда госторгам необходимо выполнить срочные поручения по закупкам мелких партий импортных товаров, при чем размер этих покупок и порядок их выполнения устанавливается Наркомторгом; в) в тех исключи-

тельных случаях, когда госторги, принимая от госорганов те или иные поручения, относящиеся к операциям за границей, принимают на себя материальную ответственность в виде пени и пр. за неисполнение условий этих сделок, — если торгпредство не согласится на осуществление сделки на этих условиях, то представителям госторгов предоставляется право совершения этих сделок на таких же условиях с третьими лицами. Экспортных сделок представители госторгов заключать самостоятельно не вправе, но, в случае неисполнения торгпредствами взятых на себя обязательств, сроков и лимитов по реализации экспортных товаров, представители госторгов имеют право переотправлять эти товары в другие страны (Положение о представителях госторгов в составе торгпредств СССР за границей, утвержденное Наркомвнешторгом 14 февраля 1924 г.).

§ 4. Ответственность по заграничным сделкам. Обязательными для государства в целом считаются лишь те заграничные сделки, которые заключены и подписаны Наркомторгом, торговым представительством СССР в соответствующей стране, а также органами и лицами, специально на то уполномоченными особыми на каждый раз постановлениями ЦИК'а, СНК, СТО или Наркомторга.

Заграничные сделки, заключенные госорганами, получившими в указанном выше порядке право самостоятельного ведения торговых операций с заграницей, обязательны только для тех органов, которые подписали эти сделки, при чем ответственность их ограничивается пределами принадлежащего им имущества. Государство, народные комиссариаты и отдельные ведомства, которым эти хозяйственные органы подведомственны, не несут никакой солидарной или дополнительной имущественной ответственности по таким сделкам. В целях устранения могущих возникнуть недоразумений закон предписывает во все договора, заключаемые с иностранными контрагентами, включать пункт, по которому контрагент советского хозоргана обязуется пред'являть всякие, могущие произойти из сделок претензии исключительно к органу, заключившему и подписавшему эту сделку, и отказывается от пред'явления каких-либо претензий к государству, наркоматам и отдельным ведомствам, которым подведомствен хозорган, заключивший сделку.

§ 5. Плановое начало в регулировании внешней торговли (контингенты). Поскольку монополия внешней торговли является средством проведения планового начала в этой области, постольку в основе внешнего товарооборота должен лежать единый экспортно-импортный план, исходящий из общих потребностей народного хозяйства Союза ССР. План этот составляется вперед на каждый хозяйственный год, но, в силу изменчивости экономической кон'юнктуры является не абсолютно точным, а лишь ориентировочным: в пределах этого плана составляются квартальные планы.

Плановое начало выражается и в экспортно-импортных контингентах, введенных постановлением СНК от 12 апреля 1923 г. (СУ, 1923 г., № 40, ст. 424); согласно ст. 1-й, в интересах регулирования внешней торговли Советом Труда и Обороны, по представлению Наркомторга, согласованному с Госпланом, устанавливаются периодические контингенты на основные предметы, ввоз и вывоз которых подлежит ограничению. При распределении контингентов на вывоз соответствующие части их выделяются в распоряжение уполномоченных по внешней торговле в союзных республиках. Затем Наркомторг в центре и его органы в союзных республиках распределяют предоставленные в их распоряжение контингенты на вывоз между производственными государственными предприятиями, их об'единениями, кооперативными организациями и смешанными обществами, которым предоставлено право экспорта соответствующих товаров за границу. Учреждения, предприятия и организации, получившие определенную часть контингента, тем самым являются ответственными перед государством за выполнение принятого на себя обязательства и в случае невыполнения несут материальную ответственность в размере, устанавливаемом СТО. Помимо этой материальной ответственности учреждения или организации, виновные лица привлекаются к уголовной ответственности.

Контингенты на ввоз (на импортные товары) распределяются Наркомторгом СССР между торговыми представительствами, республиканскими органами регулирования внешней торговли, государственными предприятиями и их об'единениями, имеющими право на импорт, и крупнейшими потребителями данных импортных товаров.

В настоящее время дело распределения контингентов реорганизуется: 30 марта 1926 г. СНК СССР постановлено [1]) образовать при Наркомторге СССР Лицензионное совещание в составе представителей Наркомторга, ВСНХ, НКФ и Всесоюзного центрального кооперативного совета и одного представителя по уполномочию наркомземов союзных республик (председатель, члены Лицензионного совещания и их заместители утверждаются СТО). Это Лицензионное совещание должно ведать: а) распределением контингентов на общесоюзные и контингенты союзных республик, б) распределением общесоюзных контингентов между суб'ектами торговли, в) рассмотрением и разрешением вопросов о выдаче, в пределах годового и квартальных экспортно-импортных планов, лицензий и удостоверений на ввоз и вывоз товаров по отдельных заявкам. Постановления Лицензионного совещания представляются на утверждение Наркомторга СССР, который, в случае несогласия, ставит вопрос вновь

[1]) Опубликовано 5 мая 1926 г. в № 29 Собрания Законов СССР за 1926 г., ст. 182.

на рассмотрение Лицензионного совещания или переносит его на разрешение СТО. В случаях, не терпящих отлагательства, народный комиссар торговли СССР может, за своей ответственностью, утвердить решение меньшинства, с немедленным доведением о том до сведения СТО.

Согласно тому же постановлению 30 марта 1926 г., лицензионные совещания в союзных республиках образуются при уполномоченных по внешней торговле Наркомторга СССР на основаниях и в составе, аналогичных Лицензионному совещанию при Наркомторге СССР, при чем права, предоставленные в отношении этого Лицензионного совещания СТО и Наркомторгу СССР, осуществляются в отношении лицензионных совещаний союзных республик соответственно Экосо и уполномоченным по внешней торговле. Постановления Экосо республик об образовании совещаний в ином составе, нежели предусмотренный в постановлении 30 марта 1926 г., вступают в силу не иначе, как по утверждении СТО. Республиканским лицензионным совещаниям предоставляется право, в пределах утвержденных для каждой республики контингентов, рассматривать и разрешать вопросы о выдаче лицензий и удостоверений на ввоз и вывоз товаров по отдельным заявкам и распределять контингенты по суб'ектам торговли.

Учет всем выданным в порядке постановления 30 марта 1926 г. лицензиям и удостоверениям ведется Наркомторгом СССР, который периодически доводит до сведения Лицензионного совещания о выполнении контингентов и о размерах выданных и реализованных лицензий и удостоверений.

§ 6. Система выдачи лицензий. Порядок выдачи лицензий регламентирован указанным выше декретом 12 апреля 1923 г. (ст. ст. 4—18). Этот закон устанавливает два вида документов, удостоверяющих право на ввоз и вывоз товаров [1]): а) удостоверения и б) лицензии (разрешения на совершение отдельных сделок).

Удостоверения выдаются органам, получившим в установленном порядке право совершения непосредственных операций на внешних рынках (см. выше), в тех случаях, когда ввозимый или вывозимый товар относится к тем товарам, с которыми им разрешено совершать операции на внешних рынках. Удостоверения для экспорта контингентированных товаров выдаются Наркомторгом СССР и уполномоченными по внешней торговле союзных республик, в пределах предоставленных соответствую-

---

[1]) В 1924—1925 г., в изъятие из общеустановленного лицензионного порядка, в интересах максимального стимулирования экспорта был установлен (сроком на один год) облегченный лицензионный режим при вывозе из СССР некоторых второстепенных товаров (картофеля, ягод, части овощей и молочных продуктов и т. п.). Допускается также, главным образом в отношении стран Востока, безлицензионный ввоз и вывоз товаров, включенных в особые списки.

щим организациям контингентов. Удостоверения для импорта контингентированных товаров выдаются Наркомторгом СССР, уполномоченными по внешней торговле и торговыми представительствами СССР за границей в тех случаях, когда им предоставлены эти контингенты. Удостоверения для экспорта и импорта неконтингентированных товаров выдаются теми же органами после рассмотрения вопроса о их выдаче в соответствующих лицензионных совещаниях (см. выше).

Лицензии на экспортные товары могут выдаваться Наркомторгом СССР в пределах нераспределенных контингентов, а также уполномоченными по внешней торговле в союзных республиках, в рамках предоставленных им контингентов, — в обоих случаях после рассмотрения и разрешения вопроса о выдаче данных лицензий в лицензионных совещаниях [1]) (при Наркомторге СССР и уполномоченных по внешней торговле, по принадлежности). Лицензии по мелким разрозненным заявкам, в пределах утвержденной СТО общей суммы их, выдаются Наркомторгом СССР без прохождения через Лицензионное совещание. Предельные размеры сумм, на которые могут быть выдаваемы отдельные лицензии по мелким заявкам Наркомторгом СССР без прохождения этих лицензий через Лицензионное совещание на каждый квартал, определяются Лицензионным совещанием. Тот же порядок выдачи лицензий по мелким разрозненным заявкам и утверждения предельных сумм, в пределах которых они выдаются, установлен и для союзных республик (права, предоставленные в СССР Совету Труда и Обороны и Наркомторгу, там предоставляются Экосо и уполномоченным по внешней торговле). Лицензии на импортные товары выдаются Наркомторгом СССР и уполномоченными по внешней торговле в союзных республиках в том же порядке, который указан выше для лицензий на экспортные товары, а за границей они выдаются торгобыми представительствами по заключению отдела лицензий соответствующего торгпредства. Лицензии частным лицам на ввоз и вывоз товаров выдаются на общих основаниях.

Учреждения, организации и лица, получившие лицензии, используют их через торгпредства СССР за границей, и только в тех случаях, когда они имеют со стороны частных заграничных фирм предложения более выгодные, чем имеются у торгпредств, обладателям лицензий предоставляется право использовать эти частные предложения под контролем органов Наркомторга. Для участия в проведении более крупных или важных сделок обладатели лицензий (в том числе и частные лица) могут посылать своих представителей по соглашению с Наркомторгом. Торговое представительство СССР обязано со-

[1]) До образования лицензионных совещаний по постановлению СНК СССР от 30 марта 1926 г. для выдачи лицензий требовалось предварительное заключение экспертных бюро (декрет 12 апреля 1923 г.), которые с образованием лицензионных совещаний упраздняются.

общить обладателю лицензий свое заключение по предложению частной фирмы в течение двух суток в отношении товаров, котируемых на бирже, и пяти суток — в отношении всех остальных товаров.

Товар, закупленный за границей на основании удостоверений или лицензий, выданных в указанном выше порядке Наркомторгом СССР или уполномоченными по внешней торговле в союзных республиках, ввозится в пределы СССР на основании документов, выдаваемых торговыми представителями в обмен на эти удостоверения и лицензии. Таможенные учреждения СССР обязаны не пропускать из-за границы иностранные товары без удостоверений о ввозе, выданных торговыми представителями из страны отправления товара, а для тех государств, где нет представительств СССР, — одним из других торгпредств СССР за границей.

Всякого рода злоупотребления удостоверениями и лицензиями, а также нарушение порядка пользования ими (например, возмездная или безвозмездная передача их другим организациям и лицам, представление фиктивных счетов при закупках и продажах на основании полученных лицензий и т. п.), караются по уголовным кодексам союзных республик.

В целях развития советского экспорта, которое может быть достигнуто прежде всего качественным улучшением экспортируемых из СССР товаров, было издано специальное постановление СТО о стандартизации этих товаров (СУ, 1923 г., № 37, ст. 392). Этим постановлением на все учреждения и организации, ведущие заготовку экспортных товаров и вывоз их за границу, возложена обязанность точно исполнять установленные Наркомторгом СССР технические условия стандартизации, сортировки и упаковки.

§ 7. Производство иностранными фирмами торговых операций в СССР. В непосредственной связи с монополией внешней торговли стоит вопрос о порядке производства иностранными фирмами торговых операций в Союзе ССР. Торговая деятельность этих фирм регулируется декретом ВЦИК'а и СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г., распространяющим свое действие на территорию всего Союза ССР, и изданной в развитие его инструкцией от 12 мая 1923 г. (СУ, 1923 г., № 31, ст. 345 и № 43, ст. 464). Иностранные фирмы допускаются к производству торговых операций в СССР не иначе, как в порядке, предусмотренном Положением о Главном концессионном комитете [1]). Под иностранными фирмами в смысле этого закона разумеется всякое

[1]) Согласно ст. 3-й Положения о Главконцесскоме при СНК СССР, изданного после образования Союза ССР, 21 августа 1923 г., в отмену декрета ВЦИК'а и СНК РСФСР от 8 марта 1923 г., постановления Главного концессионного комитета о допущении иностранных фирм являются окончательными и не подлежащими утверждению СНК СССР, если они приняты по соглашению с Наркомвнешторгом (ныне Наркомторгом). В противном случае проекты постановлений о допущении к операциям иностранных фирм представляются на утверждение СНК СССР (СУ, 1923 г., № 96, стр. 952). Вопрос о концессионных предприятиях рассмотрен в соответствующей главе.

единоличное или коллективное предприятие, учрежденное вне пределов СССР и юридически оформившее в стране пребывания свое право на торговую деятельность (утверждение устава, регистрация, выборка патента и пр.). Иностранные фирмы, желающие вести торговую деятельность в СССР, обязаны подать соответствующее заявление в Наркомторг с представлением сведений, перечисленных в инструкции 12 мая 1923 г. Наркомторг обязан в месячный срок дать свое заключение и передать дело в Главный концессионный комитет, который, как указано выше, или выносит свое окончательное постановление о допущении или недопущении иностранной фирмы (если он согласен с Наркомторгом) или передает проект о допущении данной фирмы к торговым операциям в СССР на утверждение СНК СССР. Разрешения на производство иностранными фирмами торговых операций выдаются на срок от 1 до 3 лет; при желании продления его фирма обязана за два месяца до истечения срока возбудить соответствующее ходатайство перед Наркомторгом; если в течение этих двух месяцев ответа от Наркомторга не будет получено, то разрешение автоматически продляется до получения этого ответа.

Иностранная фирма обязана приступить к своей деятельности в течение трех месяцев со дня получения разрешения, иначе оно теряет силу. Получив разрешение, фирма обязана также организовать в установленных в разрешении пунктах свое постоянное представительство, отделение, контору и т. д., во главе которого должно стоять особо уполномоченное лицо, имеющее постоянное местожительство на территории СССР. Этот уполномоченный должен иметь неограниченные полномочия по представительству от имени фирмы перед советским правительством и частными лицами по всем судебным и несудебным делам с ответственностью уполномоченного по месту его нахождения.

Иностранные фирмы подчиняются в своей деятельности на территории СССР всем действующим узаконениям. Они отвечают всем своим имуществом, где бы оно ни находилось. Принадлежащее фирме имущество, находящееся в пределах СССР, а также все следующие в пользу ее по операциям в советских республиках платежи должны обращаться на преимущественное удовлетворение претензий, возникших из операций фирмы в СССР.

Разрешение на производство операций иностранной фирмы в СССР теряет силу в следующих случаях: а) по истечении срока разрешения (см. выше о порядке продления); б) если фирма прекратит свое существование за границей, где она была юридически оформлена, и в) если фирма нарушит условия, на которых она была допущена к операциям в СССР.

Государственным учреждениям, предприятиям и их об'единениям, кооперативным и общественным организациям, а равно частным обществам и лицам, разрешается заключение сделок только с теми представительствами ино-

странных фирм, которые имеют разрешение на производство торговых операций в СССР. Нарушение этого правила, т.-е. заключение сделок с иностранными фирмами, не имеющими этого разрешения (равно как и с имевшими его, но которое утратило силу), преследуется в уголовном порядке, как нарушение законов о внешней торговле. При заключении сделок с иностранными фирмами, имеющими разрешение, должны соблюдаться полностью все правила о внешней торговле.

В настоящее время предполагается пересмотр законодательства о внешней торговле в связи с изменившимися за последние годы хозяйственными условиями и выяснившимися недочетами организационного характера. Основные принципы — монополия внешней торговли и плановое регулирование ее в общесоюзном масштабе — остаются незыблемыми. Вопрос идет о создании более гибкой системы специальных внешнеторговых организаций, об упрощении и удешевлении торгового аппарата, с тем, чтобы при этом были максимально обеспечены интересы советской промышленности и сельского хозяйства.

В целях упрочения единства действий и более тесного привлечения заготовителей и заинтересованных хозорганов к основной работе по усилению, развитию и реализации экспорта предполагается организовать по отдельным, наиболее крупным статьям советского экспорта акционерные общества, паевые товарищества и синдикаты для осуществления экспорта за границу соответствующих товаров. Точно так же в целях привлечения к импортным операциям государственных и прочих хозяйственных организаций, охватывающих достаточно полно отдельные отрасли народного хозяйства и для создания гарантий улучшения качества импорта, снижения накладных расходов и проведения правильной политики цен признано необходимым организовать специальные импортные общества и товарищества. При этом как экспортные, так и импортные организации должны проводить свои операции за границей через соответствующие отделы торгпредств.

Второй очередной задачей в области внешней торговли поставлен пересмотр существующей лицензионной системы в целях ее упрощения и максимального развития экспорта и импорта. Для некоторых категорий импортных товаров признано возможным установление СТО не годичных, а более длительных минимальных контингентов — на 3—5 лет, для того, чтобы облегчить наиболее целесообразное размещение заказов, получение кредитов и т. п. Соответствующие проекты находятся в стадии разработки, при чем все они строятся таким образом, чтобы при проведении их в жизнь было соблюдено основное требование, пред'являемое развивающимся народным хозяйством Союза ССР, а именно — активность нашего торгового баланса.

ТРУДОВОЕ ПРАВО [1].

Проф. И. С. Войтинский и проф. Е. Н. Данилова.

§ 1. Основные моменты в истории советского трудового права. Первым актом советского трудового законодательства явился декрет от 29 октября 1917 г. о 8-часовом рабочем дне, широко захвативший вопросы рабочего времени. Последовавшее затем быстрое развитие советского законодательства о труде создало вскоре необходимость кодификации. В октябре 1918 г. был издан первый Кодекс Законов о Труде. Этот Кодекс уже в значительной степени отразил те тенденции, которые, получив в дальнейшем более полное развитие, сделались характерными для периода военного коммунизма.

В период военного коммунизма правовая организация труда отличалась следующими чертами: а) полное господство принуждения в области привлечения к труду и распределения рабочей силы (целая система законодательства по трудовой повинности); б) последовательное проведение твердого централизованного регулирования условий труда (закрепление единообразия условий труда); в) широкое признание за профсоюзами права самостоятельно регулировать труд путем издания общеобязательных постановлений и путем распоряжений в отдельных конкретных случаях (тенденция огосударствления профсоюзов, особенно резко проявившаяся в конце периода военного коммунизма); г) замена принципа социального страхования рабочих и служащих принципом социального обеспечения; д) широкое допущение, в условиях гражданской войны и интервенции, отступлений от основных норм охраны труда, закрепленных в Кодексе Законов о Труде 1918 г. Утвержденное Совнаркомом 17 июня 1920 г. Общее положение о тарифе фактически заменило Кодекс Законов о Труде 1918 г., закрепляя существенные от него отступления.

Переход к нэпу вызвал значительные изменения в правовой организации труда. Через некоторое время был поставлен вопрос о новой кодификации трудового законодательства. После больших подготовительных работ, 30 октября 1922 г. сессией ВЦИК'а

---

[1]) §§ 1—2, 4—5, 11—12 и 15 составлены И. С. Войтинским, а §§ 3, 6—10 и 13—14 — Е. Н. Даниловой.

был утвержден новый Кодекс Законов о Труде РСФСР (в дальнейшем сокращенно — КЗоТ). Постановлением Президиума ВЦИК'а от 9 ноября 1922 г. КЗоТ был введен в действие с 15 ноября 1922 г. на всей территории РСФСР и всех союзных и автономных советских республик и областей.

К моменту образования СССР не только КЗоТ 1922 г., но также и дополнительные к нему постановления о труде высших государственных органов РСФСР и НКТ РСФСР действовали и на территории других советских республик, частью в силу договорных отношений между РСФСР и другими союзными республиками (Украина), частью же ввиду переиздания другими советскими республиками постановлений, изданных по РСФСР. КЗоТ всюду действовал под наименованием Кодекса Законов о Труде соответствующей союзной республики. Конституция СССР закрепила то положение, что для всех республик Союза «основные законы о труде» устанавливаются в порядке общесоюзного законодательства. В соответствии с этим, предпринята разработка проекта Кодекса Основных Законов о Труде СССР.

Опыт проведения КЗоТ 1922 г., как отмечено в резолюции VI Всесоюзного с'езда профсоюзов (ноябрь 1924 г.), показал, что «основные нормы Кодекса в общем и целом отвечают интересам рабочего класса, а также условиям народного хозяйства». Коренному изменению подверглась только глава II КЗоТ 1922 г. — о порядке найма и предоставления рабочей силы (см. ниже § 6). Кроме того, внесены изменения в текст ст. ст. 93, 112 и 171[1]). Несколько правовых норм КЗоТ, сохраняя прежнюю редакцию, фактически подверглись тому или иному изменению в порядке издания постановлений, дополняющих КЗоТ. Подготовляемый Кодекс Основных Законов о Труде СССР должен будет уточнить некоторые правовые нормы действующего КЗоТ и разграничить, в каких пределах советское трудовое законодательство должно в дальнейшем развиваться, как общесоюзное законодательство, и в каких пределах — как законодательство отдельных союзных республик.

§ 2. Общая характеристика действующего советского трудового права. Общая оценка советского трудового права была дана В. И. Лениным в речи, произнесенной на сессии ВЦИК'а 31 октября 1922 г., на другой день после утверждения КЗоТ.

---

[1]) В кодексы законов о труде союзных республик вносились изменения в порядке республиканского законодательства, и притом изменения, не вполне совпадающие, в своей совокупности, по отдельным союзным республикам. Мы отметили в тексте изменения по РСФСР. В настоящее время поднят вопрос об издании общесоюзного закона, в силу которого изменения в КЗоТ могли бы вноситься только актами общесоюзного законодательства.

В КЗоТ союзных республик полностью включены постановление ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1926 г. об условиях труда на сезонных работах (см. новое примеч. 2 к ст. 1 КЗоТ и приложение 1 к КЗоТ) и постановление ЦИК и СНК СССР от 14 января 1927 г. об условиях труда временных рабочих и служащих.

«Это — громадное завоевание Советской власти, что в такое время, когда все страны ополчаются на рабочий класс, мы выступаем с кодексом, который прочно устанавливает основы рабочего законодательства, как, например, 8-часовой рабочий день» (Собр. соч., т. XVIII, ч. 2, стр. 74).

В СССР, несмотря на всю экономическую отсталость страны по сравнению с нынешним буржуазно-капиталистическим миром, создано наиболее передовое трудовое право, в наибольшей степени охраняющее интересы трудящихся. Если буржуазно-капиталистическое трудовое право всегда отражает соотношение классовых сил, то советское трудовое право дает трудящимся максимум экономически возможных правовых гарантий, при чем этот максимум односторонне определяется Советской властью, как органом пролетарской диктатуры. Максимум того, что можно в государственном масштабе гарантировать работникам наемного труда, закрепляется советская законодательством о труде, как общеобязательный минимум требований, которым должны подчиняться наниматели. Все договоры и соглашения о труде, ухудшающие условия труда по сравнению с законодательством о труде, недействительны.

Исходя из требований классовой солидарности пролетариата, Советская власть с первых же шагов своего правового строительства проводила принцип единства трудового права для всех областей наемного труда. Единство трудового права, означая единство принципиальной постановки вопросов и единство общих постановлений, неизменно остается руководящим принципом советского законодательства о труде. Такому единству трудового права не противоречат специальные постановления, обусловленные об'ективными особенностями самого процесса труда в отдельных отраслях производства или профессиях. Однако «разнообразие структуры нашего народного хозяйства, когда на-ряду с мелким разрозненным земледельческим хозяйством имеется крупная промышленность с высокоразвитой техникой, а между ними — большая прослойка в виде домашней и кустарной промышленности, создает то различие условий труда, которое настоятельно требует большего разграничения и уточнения нашего законодательства о труде для отдельных групп трудящихся: сельскохозяйственных рабочих, сезонных рабочих, рабочих, занятых в домашней и кустарной промышленности, и полумилитаризированного труда (милиция, наемные работники военного ведомства и т. д.)» (резолюция VI Всесоюзного с'езда профсоюзов). Необходимость «разграничения и уточнения» советского трудового законодательства, всецело определяемая общими интересами рабочего класса, в отдельных случаях приводит к отступлениям от принципа единства трудового права — к понижению уровня правовых гарантий для отдельных категорий работников. В этом отношении наиболее ярким примером является

установление для крестьянского хозяйства льготных условий применения подсобного наемного труда (см. ниже § 15) [1]).

В практике буржуазно-капиталистического общества явлением обычного порядка представляются те случаи, когда судебные и административные органы искажают нормы законодательства о труде в угоду капиталистам и в ущерб рабочим. Напротив, для советского трудового права характерна совокупность целого ряда моментов, обеспечивающих ему максимальную степень охраны со стороны органов государственной власти.

Судебная охрана норм трудового права, не говоря уже вообще о характере советских судебных органов, как классовых органов пролетариата, обеспечивается созданием особых трудовых судов, трудовой прокуратуры и органа дознания в лице инспекторов труда (см. ниже § 13). Советский Уголовный Кодекс строго карает за нарушения законодательства о труде. Менее значительные нарушения трудового права караются в порядке административной репрессии.

Гражданский Процессуальный Кодекс специальными постановлениями облегчает работнику наемного труда защиту его прав в порядке гражданского иска к нанимателю. По искам о заработной плате с работников не взыскиваются ни судебная пошлина, ни прочие сборы и расходы по делу. По делам о заработной плате суд может постановить о приводе ответчика, в случае признания судом необходимости его личной явки и после вторичного вызова с соответствующим предупреждением. Судебные решения по делам о заработной плате подлежат немедленному исполнению, хотя бы ответчиком была принесена кассационная жалоба. К требованиям заработной платы, основанным на расчетных книжках, применяется — если эти требования пред'явлены не к государственному предприятию или государственному учреждению — упрощенный порядок взыскания посредством выдачи народным судьей судебного приказа, без вызова ответчика в суд. Для случаев недостаточности средств должника установлена первоочередность покрытия задолженности по заработной плате рабочим и служащим, по социальному страхованию и по алиментам. Вместе с тем, обеспечена первоочередность исполнения судебных решений по трудовым делам.

В гражданском и уголовном процессе по делам о труде, наряду с широкими процессуальными правами инспекции труда и вышестоящих органов НКТ, большое значение имеет широко

---

[1]) Кроме того, по разным основаниям понижение уровня правовых гарантий проведено: а) для сплавных работ и для работ по лесозаготовкам (постановления 1923 г. и 1924 г., которые теперь подвергнуты пересмотру); б) для сезонных и временных работ, в) для домашних работников (работниц), выполняющих работы по личному обслуживанию нанимателя и его семьи; г) для учеников, занятых у кустарей и ремесленников, а также в промысловой кооперации и в трудовых артелях.

очерченное право уполномоченных профсоюза участвовать в качестве представителей заинтересованных работников.

Советское законодательство широко ставит административный надзор за соблюдением норм трудового права. Этот надзор осуществляется, главным образом, инспекцией труда. Сюда также относятся функции органов НКТ при регистрации коллективных договоров и право органов НКТ отменять незаконные постановления расценочно-конфликтных комиссий, примирительных камер и третейских судов.

Ряд мероприятий обеспечивает осведомленность о нормах трудового права со стороны работников и нанимателей. Все наниматели, у которых занято не менее 10 работников, обязаны иметь в своих управлениях и конторах или в месте производства работ «Известия Народного Комиссариата Труда», помещающие на своих столбцах весь текущий правовой материал по вопросам регулирования труда. Все общие санитарные и технические обязательные постановления, специальные обязательные постановления по профессиональной гигиене и технике безопасности, касающиеся отдельных производств, а также постановления о порядке приема и увольнения рабочих и служащих и о порядке разбора конфликтов на почве применения наемного труда, должны вывешиваться на месте работы в предприятиях и отдельных мастерских с числом рабочих не менее 10-ти человек.

Вместе с тем, ряд мероприятий обеспечивает последующее констатирование фактов, могущих быть существенными для охраны норм трудового права органами судебной и административной власти и, в частности, инспекцией труда. Сюда относится и возложение на нанимателей обязанности выдавать работникам расчетные книжки и вносить в эти книжки определенные записи, и возложение на нанимателей обязанности иметь определенные книги для записи разного рода фактов, вести определенные списки, хранить определенные документы (например, обязанность нанимателей вести учет сверхурочных работ; обязанность нанимателей, у которых занято не менее 10-ти работников, вести именной список работников, с указанием года рождения, должности, номера расчетной книжки, даты поступления, даты увольнения и причины увольнения; обязанность нанимателей, у которых занято менее 10-ти работников, вести точную запись малолетних, от 14 до 16 лет, и подростков, от 16 до 18 лет; обязанность нанимателей, у которых занято не менее 10-ти работников, иметь ревизионную книгу инспекции труда; обязанность нанимателей хранить в особой папке, в порядке их номеров, все ревизионные акты и основанные на них предписания, исходящие от инспекции труда, и т. д.).

§ 3. Государственные органы, регулирующие труд. Руководящими органами регулирования труда в Союзе ССР являются Народные Комиссариаты Труда СССР и союзных респу-

блик, осуществляющие на местах это регулирование через свой аппарат (см. ниже) и через общие низовые ячейки советского аппарата (рай- и волисполкомы, сельские и местечковые советы).

НКТ СССР принадлежит к числу об'единенных наркоматов Союза [1]) и руководствуется в своей деятельности общим Положением о народных комиссариатах СССР и Положением о НКТ СССР [2]) (оба утверждены сессией ЦИК'а СССР 12 ноября 1923 г.). Помимо общих заданий, возлагаемых на НКТ СССР в порядке ст. 4-й общего Положения о наркоматах СССР, к компетенции НКТ СССР, согласно ст. 1-й Положения о нем, отнесено: а) общее руководство деятельностью НКТ союзных республик в порядке, установленном Конституцией и общим Положением о наркоматах СССР; б) выработка основных положений по всем вопросам регулирования условий труда; в) выработка и проведение через НКТ союзных республик мероприятий по регулированию рынка труда и по охране труда [3]); г) выработка и проведение через НКТ союзных республик основных мероприятий общесоюзного характера по социальному страхованию, распоряжение общесоюзным фондом социального страхования и организация перестраховочного дела на территории СССР; д) выработка общих положений и директив по разрешению трудовых конфликтов; е) регулирование заработной платы; ж) разработка единообразных статистических форм делопроизводства (по соглашению с ЦСУ СССР) по всем видам статистики труда, сводка и обработка статистических материалов в этой области; з) наблюдение за единообразным применением законодательства о труде; и) научно-исследовательская работа по всем вопросам компетенции НКТ, учреждение научных институтов, лабораторий и т. д. для изучения различных вопросов по организации труда и общее руководство указанными учреждениями.

В соответствии с возложенными на НКТ СССР задачами в состав его входят: народный комиссар и Коллегия при нем, Общее управление (ведающее разработкой основных законов о труде, их кодификацией, общим наблюдением за структурой НКТ союзных республик, сметно-бюджетными делами НКТ, отчетностью, изданием печатных материалов и т. п.), Отдел рынка труда, Отдел охраны труда, Тарифно-конфликтный отдел, Ста-

[1]) Вопрос о взаимоотношениях между об'единенными наркоматами СССР и одноименными наркоматами союзных республик рассмотрен выше, в главе «Государственное право».

[2]) В настоящее время Положение о НКТ СССР, в связи с развитием его деятельности, перерабатывается. 15 апреля 1927 г. издано пост. СНК СССР об усилении деятельности НКТ СССР, НКТ союзных республик и их местных органов в области охраны труда и регулирования зарплаты (СЗ СССР, 1927 г., № 20, ст. 230).

[3]) Пост. ЦИК и СНК СССР от 4 марта 1927 г. проведение охраны труда на железнодор. и водном транспорте возложено на инспекцию труда путей сообщения, состоящую в непосредственном ведении НКТ СССР (СЗ СССР, 1927 г., № 14, ст. 141).

тистический отдел и Центральное управление социального страхования. При НКТ СССР учрежден союзный Совет социального страхования, образованный, по постановлению ЦИК'а и СНК СССР от 6 февраля 1925 г. (изменения внесены 27 августа 1926 г. и 14 января 1927 г.), в составе представителя НКТ СССР, четырех представителей ВЦСПС, двух представителей ВСНХ СССР, одного — НКПС и одного — НКФ СССР; председателем союзного Совета является представитель НКТ. Ведению Совета подлежит: а) общее направление деятельности Центрального управления социального страхования (Цусстраха) без вмешательства в его оперативную деятельность; б) рассмотрение и утверждение общего плана работы Цусстраха; в) согласование общих основ организации лечебной помощи застрахованным и их семьям и использования фонда лечебной помощи, а также деятельности органов экспертизы и контроля; г) рассмотрение и утверждение сметы Цусстраха (которое действует на началах самоокупаемости); д) общее наблюдение за выполнением Цусстрахом утверждаемых планов, рассмотрение его отчетов; е) рассмотрение всех разработанных НКТ СССР и другими ведомствами проектов законоположений по социальному страхованию, подлежащих внесению в законодательные органы Союза СССР, и дача заключений по этим проектам; ж) рассмотрение и утверждение разработанных Цусстрахом, в развитие действующих законоположений, общих правил и инструкций, касающихся распространения страхования на отдельные категории лиц, работающих по найму, порядка взимания страховых взносов, применения действующих тарифов к отдельным группам страхователей и размеров страхового обеспечения, а равно условий и порядка назначения и выдачи страхового обеспечения; установление льгот для отдельных учреждений и предприятий по применению тарифа страховых взносов (см. ниже § 14); з) раз'яснение действующих законоположений СССР о социальном страховании и изданных в развитие их распоряжений и инструкций; и) рассмотрение вносимых ведомствами СССР жалоб на решения советов социального страхования при НКТ союзных республик по вопросам, входящим в компетенцию НКТ СССР, и отмена решений, противоречащих общесоюзному законодательству или постановлениям НКТ СССР и союзного Совета соц. страхования, а также выходящих за пределы компетенции советов соц. страхования при НКТ союзных республик; к) установление порядка хранения денежных средств органов социального страхования; л) установление форм отчетности органов социального страхования и рассмотрение ее; м) установление, по соглашению с наркомздравами союзных республик и ЦСУ СССР, форм отчетности по оказанию медпомощи застрахованным; н) выработка и утверждение примерного устава страховой кассы. Постановления союзного Совета социального страхования и постановления Коллегии НКТ СССР об отмене их могут быть опротестованы заинтересованными ведомствами

в СНК СССР, при чем это опротестование не приостанавливает проведения в жизнь принятых постановлений. Раз'яснения союзного Совета по принципиальным вопросам публикуются в «Известиях НКТ СССР» и принимаются к руководству всеми органами социального страхования.

Народные комиссариаты труда союзных республик действуют на основании соответствующего общего Положения о наркоматах данной республики и специального Положения о НКТ, утвержденных ЦИК'ами союзной республики.

В связи с образованием Союза Союза ССР и соответствующими изменениями конституций республик все организационные вопросы подверглись переработке (см. выше «Государственное право»), в частности, вырабатываются и новые положения о НКТ. До настоящего времени опубликованы лишь новые положения о НКТ ЗСФСР 1924 г., о НКТ ТССР от 11 апреля 1925 г. и о НКТ РСФСР 21 сентября 1925 г. НКТ союзных республик подчинены ЦИК'у, СНК и Экосо республики и осуществляют директивы НКТ СССР. К компетенции республиканских НКТ относятся: а) проведение на территории республики всех положений и норм по регулированию труда, издаваемых соответствующими органами СССР и данной республики; б) разработка и внесение на утверждение высших органов республики проектов постановлений по вопросам текущего законодательства, в соответствии с общесоюзным законодательством о труде, а также тех дополнений к этому законодательству, которые вытекают из местных особенностей; в) возбуждение перед республиканскими высшими органами, а также перед НКТ СССР вопросов о необходимости изменения или дополнении основных законов о труде; г) издание постановлений и распоряжений по вопросам, связанным с работой по урегулированию условий труда и социального страхования, в пределах, установленных общесоюзным и республиканским законодательством, в соответствии с директивами высших органов республики и НКТ СССР; д) наблюдение за осуществлением общесоюзного и республиканского трудового законодательства; е) собирание, разработка и опубликование статистических материалов по труду; ж) руководство работой НКТ автономных республик, управлений уполномоченных НКТ, краевых, областных, губернских, окружных отделов труда, контроль и наблюдение за ними; з) приостановка, изменение и отмена постановлений и распоряжений НКТ автономных республик, в случае несоответствия таковых законодательству и постановлениям республиканского НКТ (это право не распространяется на те постановления НКТ автономных республик, которые основаны на прямом предписании ЦИК'а автономной республики, — в этих случаях республиканский НКТ входит с опротестованием в СНК союзной республики); и) приостановка, изменение и отмена постановлений и распоряжений уполномоченных НКТ, краевых, областных, губернских и окружных отделов труда.

В состав республиканских НКТ входят, помимо народного комиссара и коллегии при нем, те же отделы, которые перечислены выше в структуре НКТ СССР, с тем изменением, что управление социального страхования носит наименование главного управления (главсоцстрах), и, кроме того, в состав некоторых республиканских НКТ (НКТ РСФСР, БелССР, ЗСФСР) входит бюро надзора по трудовым делам (см. ниже § 13). При НКТ союзных республик, состоят действующие на основании особых положений советы социального страхования и комитеты содействия кооперативному строительству рабочих жилищ.

Местными органами, подведомственными НКТ союзных республик, являются: управления уполномоченных НКТ (таковое имеется в РСФСР по Северо-Западной области), краевые, областные, губернские и окружные отделы труда (последние имеются в Белорусской ССР), окружные и уездные камеры инспекции труда, участковые и внеучастковые инспектора труда (внеучастковые — по транспорту и сельскому хозяйству), краевые, областные, губернские, окружные, уездные и районные страховые кассы, страховые пункты и уполномоченные страховых касс.

В автономных республиках НКТ союзной республики проводят свои директивы и распоряжения через НКТ соответствующих автономных республик, но постановления и раз'яснения, связанные с проведением общесоюзного законодательства или законодательства о труде данной союзной республики, вступают в силу на территории автономных республик без дополнительного подтверждения со стороны органов этих последних.

§ 4. Правовое положение профсоюзов. Правовое положение профсоюзов является сердцевиной советского трудового права, закрепляющего за профсоюзами выдающуюся роль в деле регулирования труда. При новой экономической политике профсоюзы не могут самостоятельно издавать общеобязательные постановления или обязательные для нанимателей рабочей силы распоряжения по вопросам регулирования труда. Но за профсоюзами закреплено право замещения определенных должностей в органах, регулирующих труд (избрание инспекторов труда советами профсоюзов, с утверждением избранных лиц Наркомтрудом, участие представителей профсоюзов в составе трудовых сессий народного суда и т. д.). Вместе с тем, профсоюзы оказывают общее влияние на подбор руководящих работников НКТ и на всю деятельность НКТ и его органов. КЗоТ специально закрепляет, что постановления, дополняющие КЗоТ по ряду важнейших вопросов, издаются Наркомтрудом по соглашению с ВЦСПС.

Основной организационной формой участия профсоюзов в регулировании труда являются коллективные соглашения о труде, т.-е. соглашения, в которых участвуют профсоюзы, в лице своих органов или особых представителей, и которыми устанавливаются нормы, регулирующие труд. К коллективным соглашениям о труде относятся и коллективные договоры с их

разновидностью — тарифными соглашениями, и договорные правила внутреннего распорядка, и особые соглашения о нормах выработки (поскольку нормы выработки не установлены коллективными договорами), и постановления примирительных камер и расценочно-конфликтных комиссий по общим вопросам регулирования труда. Разрешение внутри предприятия в отдельных определенных случаях ряда важных вопросов труда поставлено в зависимость от согласия рабочей части расценочно-конфликтной комиссии или в зависимость от непосредственного согласия профсоюза. КЗоТ закрепил широкую и прочную правовую базу для деятельности профсоюзов в области регулирования труда. Разносторонние же задачи и права профсоюзов в других областях советского строительства предусмотрены многочисленными нормами, разбросанными в разных отраслях законодательства. Правовое положение комитета рабочих и служащих (фабзавкома, месткома, рудничного комитета, постройчного и т. п.), главным образом проявляющего свою деятельность в области организации труда, в основных чертах исчерпывающе закреплено постановлениями КЗоТ. Нормы КЗоТ, определяющие правовое положение комитетов работников, распространяются также на делегатов-уполномоченных профсоюза, заменяющих комитет в мелких предприятиях, учреждениях и хозяйствах.

КЗоТ обеспечивает профсоюзам и их межсоюзным об'единениям права юридического лица и в общей форме возлагает на все государственные органы обязанность оказывать профсоюзам всяческое содействие, предоставляя им оборудованные помещения для устройства дворцов труда, домов союзов, льготы по пользованию почтой, телеграфом, телефоном, железнодорожными и водными путями сообщения и т. п. В связи с признанием за профсоюзами прав юридического лица КЗоТ специально оговаривает, что профсоюзы не несут имущественной ответственности по коллективным договорам.

КЗоТ закрепляет за профсоюзами право являться по всем вопросам труда и быта представителями не только своих членов, но вообще работников наемного труда. Условия коллективного договора, заключенного профсоюзом, обязательно распространяются на всех работников данного предприятия или учреждения (см. подробнее ниже в § 5). Но профсоюз вправе оговаривать в коллективном договоре, что члены профсоюза пользуются преимущественным правом на поступление на работу в данное предприятие или учреждение и преимущественным правом на оставление на работе при сокращении штатов. При этом требуется, чтобы преимущества профсоюзного членства в равной мере признавались за всеми работниками, состоящими в том или ином профсоюзе, независимо от принадлежности данных работников к тому именно профсоюзу, к которому относится по производственному признаку предприятие, нанимающее рабочую силу или увольняющее работников за сокращением штата.

В соответствии с организационными принципами советских профсоюзов, КЗоТ предусматривает комитеты работников в предприятиях, учреждениях и хозяйствах, как *первичные органы профсоюзов*. Широко очерчивая предметы деятельности этих низовых профсоюзных органов, КЗоТ относит к компетенции комитетов представительство и защиту перед администрацией интересов работников по вопросам условий труда и быта, представительство перед правительственными и общественными организациями, наблюдение за точным исполнением администрацией норм трудового права и содействие государственным органам охраны труда, проведение мероприятий по улучшению культурного и материального быта работников. Одним из важнейших элементов в деятельности комитетов работников является участие представителей комитета в расценочно-конфликтных комиссиях (см. ниже § 12).

Что касается *производственных* задач фабзавкомов, месткомов и т. д., то в этом отношении КЗоТ, последовательно проводя классовую точку зрения, делает различие между государственными предприятиями, с одной стороны, и частными — с другой. «Содействие нормальному ходу производства» [1]) естественно, является задачей комитетов работников только в государственных предприятиях, а не в частных. Но все комитеты работников, в том числе и комитеты работников частных предприятий, участвуют через соответствующие профсоюзы в регулировании и организации народного хозяйства.

Особое внимание КЗоТ уделяет созданию правовых гарантий, которые действительно обеспечивали бы комитетам работников возможность выполнения их задач. Сюда относится: освобождение определенного числа членов комитетов от их работы в производстве для ведения работы в комитете, с сохранением их заработка и с гарантией сохранения места по окончании их полномочий; специальная гарантия для членов комитета по вопросу об увольнении, заключающаяся в том, что для увольнения члена комитета требуется, помимо соблюдения общих правил об увольнении, согласие соответствующего профсоюза; гарантия беспрепятственной деятельности комитетов и избирающих их общих и делегатских собраний, при чем общие и делегатские собрания могут происходить в рабочее время в случаях отправления собранием государственных функций (выборы в советы рабочих и крестьянских депутатов, в учреждения социального страхования) или в случаях выборов на с'езды профсоюзов, в других же исключительных случаях устройство в рабочее время общих и делегатских собраний допускается только по соглашению с администрацией, как равно только по соглашению с администрацией допускается освобождение всех членов комитета от работы для устройства заседа-

[1]) Эта отрасль профсоюзной работы проводится через производственные совещания и комиссии.

ния комитета в рабочее время; возложение на администрацию предприятий обязанности отпускать в установленном размере средства на содержание комитетов; обеспечение комитетов работников за счет предприятия необходимым помещением со всем оборудованием, отоплением и освещением для занятий как самого комитета, так и общих и делегатских собраний работников предприятия. Представители профсоюзов и члены фабзавкомов, месткомов и так далее пользуются правом беспрепятственного посещения всех помещений предприятия. Для обеспечения же комитетам рабочих и служащих полной возможности наблюдения за закономерностью найма и увольнения работников администрация обязана доводить до сведения комитета в трехдневный срок о принятии работников, а равно извещать о предполагаемых увольнениях.

Вся совокупность прав профсоюзов и их первичных органов (комитетов работников) защищена уголовным законом от нарушений со стороны нанимателей.

Советское законодательство не регулирует внутреннего строения профсоюзов и их первичных органов. Но предусмотренные законодательством широкие права профсоюзов и их первичных органов могут принадлежать только организациям, входящим в единую семью профсоюзов СССР, возглавляемых ВЦСПС. КЗоТ поэтому предусматривает регистрацию профсоюзов в об'единяющих их межсоюзных организациях, в порядке, установленном всероссийскими (теперь — всесоюзными) с'ездами профсоюзов, всякие же иные об'единения, не зарегистрированные в таком порядке, не могут именоваться профсоюзами и присваивать себе права последних. Правами же комитетов рабочих и служащих могут, согласно КЗоТ, пользоваться только комитеты, избранные в порядке, определенном профсоюзом, и являющиеся первичным органом профсоюза.

§ 5. Коллективный договор. Вопрос о коллективных договорах отчасти уже затронут в предыдущем параграфе.

«Новый Кодекс (т.-е. КЗоТ 1922 г. — *И. В.*) создает такое положение: закон, как незыблемый минимум, а все остальное достигается соглашением в порядке коллективного договора» (доклад т. Шмидта о проекте КЗоТ 1922 г. на сессии ВЦИК'а). По своему исключительно выдающемуся значению коллективный договор занимает первое место среди коллективных соглашений о труде (ср. предыдущий параграф).

«В обстановке диктатуры пролетариата, коллективный договор имеет двоякое значение в отношении частного и государственного предприятия». А именно: «в первом случае коллективный договор является отражением соотношения сил в экономической борьбе между трудом и капиталом; во втором — отражением экономического положения госпромышленности в целом и данного предприятия в общей хозяйственной системе пролетарского государства» (п. 11 резолюции V Всероссийского с'езда профсоюзов об итогах и перспективах профдвижения).

Согласно КЗоТ, со стороны работников коллективный договор может быть заключен лишь профсоюзом в тесном смысле слова, но не комитетом работников, как первичным органом профсоюза в предприятии, и не группой работников. Для коллективно-договорного регулирования труда необходимо, таким образом, участие профсоюзных органов, стоящих выше представительства работников отдельного предприятия, учреждения или хозяйства.

Стремление к тому, чтобы со стороны работников коллективный договор непременно заключался профсоюзом, есть общая тенденция мирового профессионального движения. И при этом, поскольку на Западе фабзавкомы начинают постепенно превращаться в органы профсоюзов, постольку общая тенденция профессионального движения состоит в том, чтобы в заключении коллективных договоров непременно участвовали профсоюзные органы, стоящие выше фабзавкома. Напротив, предпринимательские круги обнаруживают на Западе тенденцию к противопоставлению фабзавкомов профсоюзам и к регулированию условий труда посредством соглашений, заключаемых внутри предприятия. «Разделяй и властвуй» — такова тактика капиталистов. В вопросе о том, кто может быть договаривающейся стороной коллективного договора со стороны работников, КЗоТ закрепляет в советском законодательстве общую тенденцию мирового профессионального движения, — закрепляет в советском законе то положение, за которое профсоюзы борются в буржуазно-капиталистических странах.

Для предотвращения бюрократизации заключения коллективных договоров, руководящими профсоюзными директивами давно выдвинуто требование, чтобы проект коллективного договора предварительно обсуждался завкомами и на делегатских или общих собраниях охватываемых им предприятий. Профсоюзная практика, однако, мало считалась с этим требованием. И поэтому на данном вопросе, как имеющем исключительно важное значение, вынужден был остановиться XIV с'езд ВКП в резолюции по докладу т. Томского о работе профсоюзов (п. 24):

«Тарифная работа союзов, проводимая через коллективные договоры, ставшие почти исключительной формой нормирования условий труда и заработной платы, достигнув значительных успехов в отношении разработки квалификации и структуры примерных колдоговоров, в то же время продолжает оставаться почти исключительно кабинетной союзной работой, протекающей вне прямого влияния на нее масс. Существующий порядок, при котором большинство союзных органов заключает колдоговор с хозорганом, не зная отношения рабочих и служащих к тем обязательствам, которые от их имени и за них принимает на себя союз, является малоавторитетным документом для рабочих и плохой гарантией для хозорганов и должен быть изменен».

«Обсуждение колдоговора в его важнейших частях на широких собраниях рабочих должно стать правилом. Лишь в процессе

широкого обсуждения колдоговора всеми членами союза, на которых он распространяется, будут ясны для каждого рабочего условия, определяющие высоту его заработка, и необходимость выполнения тех обязательств, которые возлагаются на него колдоговором. Лишь подобного рода сознательное участие членов в выработке проекта колдоговора и всем процессе его заключения, знакомя всех рабочих с положением своего производства и его ролью в общей системе народного хозяйства, даст в то же время необходимые предпосылки к осуществлению прочной производственной и союзной дисциплины на основе обязательности колдоговора для обеих сторон».

Условия коллективного договора, заключенного профсоюзом, обязательно распространяются по КЗоТ на всех работников данного предприятия или учреждения [1]), за исключением лиц административного персонала, пользующихся правом приема и увольнения. Практика толкует это правило в том смысле, что не только умолчание в коллективном договоре о каких-нибудь категориях работников не из'емлет эти категории работников из действия коллективного договора, но что, вместе с тем, прямое постановление коллективного договора о нераспространении его на какие-нибудь отдельные категории работников является противозаконным и, следовательно, недействительным (если только особое положение этих отдельных категорий работников не предусмотрено самим законодательством, например, особое положение сезонных рабочих) [2]).

По кругу охватываемых коллективным договором предприятий или учреждений КЗоТ различает генеральные договоры, распространяющиеся в пределах республики на целую отрасль производства, отрасль народного хозяйства или управления, и локальные договоры (местные). Так как договаривающимися сторонами генерального коллективного договора являются вышестоящие профсоюзные и хозяйственные органы, то генеральному коллективному договору всецело подчиняется регулирование труда посредством локальных договоров. Согласно КЗоТ, при наличии генеральных коллективных договоров заключение локальных

---

[1]) Данное положение имеет в виду такое предприятие или учреждение, которое целиком отнесено, по производственному признаку, к одному профсоюзу. Если же отдельная самостоятельная часть предприятия или учреждения отнесена, по производственному признаку, к другому профсоюзу, то в отношении коллективно-договорного регулирования эта часть предприятия или учреждения рассматривается как отдельное предприятие или учреждение. Ограничением приведенного в тексте положения является специальное постановление о заключении отдельных коллективных договоров для производственных предприятий, с одной стороны, и для административно-хозяйственных аппаратов трестов и синдикатов — с другой.

[2]) Допускается понижение в колл. договорах уровня коллективно-договорных гарантий для тех категорий работников, для которых понижен законодательный уровень правовых гарантий. Выявилась тенденция допускать, чтобы для соответствующих категорий работников с пониженным уровнем правовых гарантий заключались специальные колл. договоры (как это прямо предусмотрено законом о сезонных работах).

допускается лишь в случаях и порядке, специально оговоренных генеральными договорами. Практика также признает, что генеральный коллективный договор может, в сфере своего действия, изменить условия ранее заключенного локального договора, срок которого еще не истек.

Согласно советскому законодательству, срок, на который заключается коллективный договор, не должен превышать года.

Недействительны пункты коллективных договоров, ухудшающие условия труда сравнительно с законодательством о труде или вообще нарушающие принудительные нормы законодательства (например, уменьшение установленного процента «брони» подростков). В целях контроля над закономерностью коллективных договоров, последние подлежат обязательной регистрации в органах Наркомтруда. Орган Наркомтруда отменяет незакономерные постановления представленного на регистрацию коллективного договора. В таком случае регистрация коллективного договора в остальной его части не приостанавливается, если обе стороны из'явят на то свое согласие. Согласно действующим правилам регистрации коллективных договоров, при наличии в коллективном договоре пунктов, ухудшающих положение рабочих и служащих по сравнению с действующим законодательством о труде, орган НКТ обязан в двухдневный срок вынести мотивированное постановление об отказе в регистрации, с указанием тех изменений в договоре, при которых последний может быть зарегистрирован, и в тот же срок сообщить копию этого постановления сторонам. Непредставление сторонами возражений в течение трех дней со дня вручения им постановления органа НКТ об отказе в регистрации считается выражением согласия на внесение в договор предложенных органом НКТ изменений. Постановление об отказе в регистрации коллективного договора может быть в трехдневный срок обжаловано в высшую инстанцию, решение которой является окончательным.

Коллективные договоры должны представляться на регистрацию в течение двух недель со дня их подписания. По истечении указанного срока договоры, содержащие явные отступления от закона, к регистрации не принимаются, т.-е. не могут быть зарегистрированы, хотя бы договаривающиеся стороны и внесли затем в эти договоры соответствующие исправления. Регистрация коллективных договоров по истечении срока их действия ни в каком случае не производится.

Возобновление коллективных договоров на новый срок, хотя бы и на прежних условиях, а также все изменения и дополнения, вносимые в коллективный договор по соглашению сторон, подлежат регистрации на общих основаниях.

Зарегистрированный коллективный договор вступает в силу со дня подписания его сторонами или в срок, указанный в самом договоре. Если в дальнейшем окажется, что коллективный договор зарегистрирован, несмотря на наличие в нем незакономерных

пунктов, то эти незакономерные пункты, хотя и зарегистрированные, признаются недействительными.

В случае реорганизации учреждения или предприятия или перехода такового к новому владельцу зарегистрированный коллективный договор остается в силе в течение всего предусмотренного в нем срока его действия.

В пределах своего действия зарегистрированный коллективный договор подчиняет себе отдельные трудовые отношения. Условия трудового договора, ухудшающие положение работника сравнительно с условиями коллективного договора, признаются недействительными. Что касается улучшения условий труда по сравнению с коллективным договором, то оно в принципе допускается, с тем, однако, ограничением, что в государственных предприятиях и учреждениях, а равно в смешанных акционерных обществах с преобладающим государственным и кооперативным капиталом, превышение коллективно-договорных ставок заработной платы разрешается лишь в тех случаях, в том порядке и в тех пределах, которые предусмотрены специальными законодательными постановлениями.

В практике привлекал к себе внимание вопрос об условиях труда, которым подчиняются трудовые отношения по истечении срока действия коллективного договора и до установления нового регулирования. Руководящая точка зрения на этот вопрос заключается в том, что условия труда, предусмотренные коллективным договором, отнюдь не отпадают автоматически с истечением срока действия договора, но что, напротив, предполагается сохранение этих условий в силе впредь до осведомления работников об отказе нанимателя от дальнейшего применения данных условий труда.

Согласно КЗоТ, споры, возникающие между нанимателем и нанявшимся на почве незарегистрированных по каким-либо причинам коллективных договоров, разрешаются не на основании этих договоров, а на основании действующего законодательства. Это постановление продиктовано стремлением создать сильно действующие мотивы, которые понуждали бы к соблюдению требования закона о регистрации и обеспечивали бы таким образом проведение возложенного на органы Наркомтруда контроля над закономерностью коллективных договоров. По господствующему в практике толкованию, наниматель может в любой момент отказаться на будущее время от соблюдения незарегистрированного коллективного договора, но наниматель не может в отношении истекшего уже времени отказаться от оплаты труда по применявшимся ранее ставкам незарегистрированного коллективного договора и вообще от применения трудовых норм этого договора, например, по вопросу о выдаче выходного пособия.

Ближайшим органом надзора за исполнением коллективных договоров являются расценочно-конфликтные комиссии (см. § 12).

Зарегистрированный коллективный договор пользуется судебной защитой не только в порядке гражданского процесса, но также

в порядке уголовного преследования нанимателя за злонамеренное нарушение коллективного договора (ст. 134 УК) [1].

Профсоюзы, как уже отмечено выше, не несут имущественной ответственности по коллективным договорам. Соблюдение профсоюзами коллективных договоров обеспечивается по профсоюзной линии. В порядке профсоюзного регулирования с полной категоричностью установлено, что профсоюзные органы не только обязаны сами соблюдать коллективные договоры, но обязаны также всячески содействовать соблюдению этих договоров отдельными рабочими и служащими.

§ 6. Трудовое посредничество. В целях предоставления учреждениям и предприятиям широкой возможности подбора необходимой рабочей силы в соответствии с их потребностями порядок обязательного найма через биржи труда, установленный КЗоТ, был отменен постановлением ЦИК'а и СНК СССР от 2 января 1925 г., и, таким образом, трудящиеся могут приглашаться на работу непосредственно нанимателем. Однако в условиях социалистического хозяйства, в основе которого лежит плановое начало, ни в коем случае не допустимо хаотическое состояние рынка труда, а равно и хаотическая организация трудового посредничества. Поэтому, отменяя обязательность найма через биржи труда, законодатель установил, вместе с тем, следующее: а) в целях учета устанавливается обязательная последующая регистрация найма рабочей силы в органах НКТ (ныне она осуществляется в форме представления предприятиями и учреждениями ежемесячных статистических сводок, при чем предприятия и учреждения с небольшим количеством рабочих и служащих освобождены пока от представления этих сводок); б) посредничество по найму рабочей силы и по приисканию работы осуществляется исключительно органами НКТ союзных республик; другим же государственным органам, общественным организациям и частным лицам безусловно воспрещается организация каких бы то ни было посреднических бюро, контор и т. п. и вообще всякое занятие в виде промысла трудовым посредничеством.

Специальным циркуляром ВЦСПС указано профсоюзным организациям, что они должны оказывать содействие биржам труда в деле трудового посредничества, но ни в коем случае не создавать своих посреднических органов; выполнение посреднических функций профсоюзами возможно в том случае, когда в данной местности биржи труда не обслуживают безработных из-за их малочисленности. В этом случае профсоюзы руководствуются в данной работе соответствующими постановлениями НКТ и представляют отчеты о ней местной бирже труда.

Биржи труда в настоящее время реорганизованы на основе Положения от 13 февраля 1925 г. Во главе их стоят комитеты,

[1] О разграничении компетенции судебных и примирительно-третейских органов по спорам и претензиям, связанным с колдоговорами, см. ниже § 11.

состоящие из представителей профсоюзов и хозорганов на паритетных началах, под председательством заведующего биржей, который назначается отделом труда (кандидатура его выдвигается местным межсоюзным об'единением). В сельских местностях, в которых ощущается необходимость в трудовом посредничестве для регулирования движения крестьян на отхожие промыслы или обслуживания местного рынка труда и хозяйства, создаются постоянные или сезонные корреспондентские пункты; вопрос об их открытии и ликвидации разрешается комитетом биржи труда по соглашению с соответствующим профсоюзом.

Одной из основных задач биржи труда является надлежащий подбор безработных по их квалификации[1]), выявление последней путем экспертизы и проверки в производствах. Пользование посредническими услугами бирж бесплатно, как для трудящихся, так и для нанимателей (в отношении последних установлено из'ятие только при найме работников искусств). Взимание платы с нанимателей допускается в тех случаях, когда биржа выполняет поручения хозорганов по вербовке и перевозке рабочей силы.

Биржи труда прекращают обслуживание тех предприятий и учреждений, в которых имеет место конфликт (забастовка), проводимый или санкционированный профсоюзом.

Из общего правила о свободном найме учреждениями и предприятиями потребной им рабочей силы установлены следующие исключения:

1. В отношении «демобилизованных» (под этим общим термином здесь об'единяются лица, уволенные в запас, бессрочный отпуск и вовсе от службы из РККА и РККФ, если они прослужили не менее установленных для действительной службы сроков) декретом ЦИК'а и СНК СССР от 29 мая 1925 г. установлено, что ими обязательно замещаются перечисленные в декрете должности в случае освобождения последних (сюда относятся все должности, освобождающиеся вследствие призыва работников в РККА и РККФ во всех без исключения учреждениях и предприятиях, затем все должности в органах милиции и ведомственной охраны, в пожарных командах и местах заключения, а также должности швейцаров, вахтеров, смотрителей зданий, сторожей, дворников, истопников, кучеров, шоферов, мотоциклистов; дополнительные списки должностей утверждаются СТО СССР, СНК и Экосо союзных республик).

[1]) В период 1925—1926 г. на биржах труда регистрировались все обращавшиеся туда лица. Пост. ЦИК и СНК СССР от 4 марта 1927 г. («Изв. ЦИК СССР», 12 и 15 марта 1927 г., № 59 и 61) предписано реорганизовать существующую систему регистрации безработных на бирже труда с тем, чтобы на учет бирж труда принимались только действительно безработные, имеющие трудовой стаж, а также подростки — дети рабочих и служащих и лица, окончившие специальные учебные заведения (высшие и средние). Для сезонных рабочих должна вестись особая упрощенная регистрация.

Замещение должностей демобилизованными производится при условии соответствия профессиональной подготовки и квалификации демобилизованного требованиям предоставляемой ему должности. Обязательный порядок замещения должностей демобилизованными не применяется, если замещаемая должность требует особого личного доверия нанимателя к нанимающемуся; это устанавливается соглашением заинтересованных учреждений и предприятий с подлежащими органами НКТ и межсоюзных профоб'единений для каждого случая в отдельности или путем утверждения в этом порядке списков соответствующих должностей. Замещение должностей демобилизованными производится либо по непосредственному соглашению сторон, независимо от того, зарегистрирован ли нанимающийся на бирже труда или нет, либо при помощи биржи труда, из числа зарегистрированных на ней демобилизованных. Наниматель вправе заместить указанные выше должности лицами иных категорий лишь при отсутствии заявлений от демобилизованных и при отсутствии таких лиц на учете местной биржи труда.

2. При приеме несовершеннолетних в счет брони (см. ниже § 10), а также сверхброни (устанавливаемой по соглашению между хозорганами и профсоюзами) и в школы профессионального типа обязательно обращение к услугам посреднического органа НКТ (секции по найму подростков при биржах труда), при чем посылка в счет процента брони производится секцией самостоятельно, а по спросу, не входящему в норму брони, нанимателю предоставляется право подбора работников или учеников из числа состоящих на учете безработных подростков (Положение о секциях по найму подростков, утвержденное НКТ СССР 30 декабря 1924 г.).

Надзор за соблюдением нанимателем всех изложенных правил возложен на инспекцию труда, и за несоблюдение их наниматели привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством союзных республик [1]).

Особый порядок установлен пост. ЦИК и СНК СССР от 4 марта 1927 г. (СЗ СССР, 1927 г. № 13, ст. 132; «Изв. ЦИК СССР», 12 и 15 марта 1927 г., №№ 59 и 61) в отношении массового найма рабочей силы [2]).

Набор массовой и групповой рабочей силы как в местах производства работ, так и в других местностях для выполнения капитальных работ (постройка и пуск новых заводов, постройка

---

[1]) Об оказании материальной и трудовой помощи безработным см. ниже § 14.

[2]) В развитие пост. 4 марта 1927 г. издано пост. СНК СССР от 11/IV — 27 г. о мероприятиях по урегулированию вербовочных операций (СЗ СССР, 1927 г., № 19, ст. 219); см. также инстр. НКТ СССР от 3 мая 1927г., № 91 о порядке применения этих двух постановлений («Изв. НКТ СССР», 1927 г., № 19—20).

железных дорог и иных сооружений и т. п.) и сезонных работ должен производиться всеми учреждениями и предприятиями не иначе, как на основании заблаговременно заключаемых ими с Народным Комиссариатом Труда Союза ССР, народными комиссариатами труда союзных республик и их местными органами специальных соглашений.

Эти соглашения могут предусматривать либо право непосредственного набора рабочей силы нанимателем, либо осуществление этого набора Народным Комиссариатом Труда Союза ССР, народными комиссариатами труда союзных республик и их местными органами.

Тот же порядок применяется в случаях массового и группового набора рабочей силы для всех иных работ вне мест производства работ.

Не распространяется указанный порядок только на случаи набора рабочей силы для борьбы со стихийными бедствиями (снежные заносы, наводнения и т. п.).

Привлечение рабочей силы из других местностей путем использования услуг частных посредников, посылки специальных лиц, не получивших полномочий от соответствующего органа НКТ Союза ССР или союзной республики, вызова рабочей силы письмами, публикациями и т. п. воспрещается.

Учреждения и предприятия, желающие произвести массовый наем рабочей силы обязаны сообщать органам Народных Комиссариатов Труда Союза ССР и союзных республик точные условия найма рабочих (условия труда, оплата проезда, обеспечение жилищем и т. д.). Эти условия должны быть об'явлены нанимаемым рабочим при самом наборе. Наниматели несут ответственность за точное соблюдение об'явленных рабочим условий.

Наниматели и органы НКТ несут друг перед другом ответственность за нарушение условий, установленных в соглашениях о наборе рабочей силы.

§ 7. Трудовой договор. Советское законодательство определяет трудовой договор, как соглашение двух или более лиц, по которому одна сторона (нанимающийся или группа нанимающихся) предоставляет другой стороне (нанимателю) свою рабочую силу за вознаграждение (ст. 27 КЗоТ). Таким образом, основными признаками трудового договора является соглашение (в отличие от принудительного привлечения к труду), предоставление нанявшимся рабочей силы в распоряжение нанимателя и возмездность труда.

Трудовой договор должен быть заключен с нанимающимся, независимо от того, имеется ли по данному предприятию коллективный договор или нет, так как коллективный договор не устанавливает конкретных условий найма и обязанностей отдельных рабочих или служащих. Это и должно определяться соглашением нанимателя и нанимающегося, но при этом закон требует закономерности условий трудового договора. Недействи-

тельны, по ст. 28-й КЗоТ, условия трудового договора, ухудшающие положение трудящегося сравнительно с условиями, установленными трудовым законодательством, условиями коллективного договора и правилами внутреннего распорядка, распространяющимися на данное предприятие или учреждение, а также условия, клонящиеся к ограничению политических и общегражданских прав трудящегося (например, запрещение нанявшемуся вступать в члены профсоюза или партии, участвовать в выборах в советы, в кооперацию и т. п.).

Обязательной письменной формы трудового договора закон не устанавливает: наем считается состоявшимся с момента устной договоренности, но все условия договора должны быть затем зафиксированы в расчетных книжках, которые должны выдаваться всем рабочим и служащим (кроме лиц административного персонала, пользующихся правом найма и увольнения, а также лиц, поступающих на срок менее недели) в течение семи дней со дня приема на работу. Расчетная книжка является основным документом для разрешения споров, возникающих на почве трудового договора; в случае неполноты или неясности в заполнении расчетной книжки тяжесть доказательства лежит на нанимателе. Невыдача расчетной книжки не может служить доказательством отсутствия трудового договора, и в этом случае факт заключения трудового договора и содержание его могут доказываться как другими документами, так и свидетельскими показаниями, а наниматель за невыдачу расчетной книжки привлекается к административной ответственности (ст. 29 КЗоТ; постановление НКТ СССР от 25 февраля 1924 г.).

Трудовые договоры, как уже указано выше, могут заключаться не только с отдельными лицами, но и с группами их, в том числе и с трудовыми артелями (ст. 30 КЗоТ; декреты ВЦИК'а от 15 декабря 1924 г., ЦИК БССР от 6 ноября 1925 г., ЗакЦИК'а от 27 апреля 1925 г. и ЦИК ТССР от 30 января 1926 г.). В последнем случае для нанимателя возникают по отношению к каждому лицу, входящему в состав артели и выполняющему у нанимателя обусловленную работу, те же обязанности и права, как если бы он заключил договор с каждым из них лично (ст. 33 КЗоТ). Несовершеннолетние имеют право самостоятельно заключать трудовые договоры на равных основаниях с совершеннолетними. Однако, если работа по трудовому договору, заключенному несовершеннолетним, или общая обстановка ее угрожает здоровью нанявшегося или клонится к ущербу для него, то родители, опекуны, а также учреждения и должностные лица, на которых возложен надзор за соблюдением законов об охране труда, имеют право требовать досрочного расторжения договора, заключенного несовершеннолетним (ст. 31).

В ст. 32-й КЗоТ предусматриваются случаи, когда работа фактически совершается не только в интересах тех лиц, которые

непосредственно заключили с нанявшимися трудовой договор, а и в интересах других лиц. Это возможно как в том случае, когда заключивший договор явился своего рода посредником (например, уполномоченные различных учреждений, которые не состоят у них на службе, но своего хозяйства не имеют и получают не предпринимательскую прибыль, а комиссионный процент за организацию данных работ), так и в том случае, когда работы на учреждение или предприятие производятся рабочими, нанятыми подрядчиком. Относительно первого случая закон устанавливает, что, когда по трудовому договору производится работа не для лица, непосредственно заключившего договор, а для обслуживаемого им предприятия, или когда производство, в котором работает нанявшийся, составляет часть или отделение другого предприятия, — ответственность по трудовому договору возлагается на предприятие, учреждение или лицо, для которого работа производится. По трудовым же договорам, заключенным подрядчиком в связи с принятым им на себя подрядом, ответственность несет подрядчик. Однако в ограждение интересов рабочих Положение о государственных подрядах устанавливает, что при просрочке подрядчика в выплате заработной платы органы, сдавшие подряд, вправе удовлетворить рабочих из сумм, причитающихся к выплате подрядчику [1]).

Срок, на который заключается трудовой договор, может быть определен следующими способами: а) определенный срок, но не свыше одного года [2]), б) срок неопределенный, в) время выполнения какой-либо работы. При наступлении сроков, указанных в п.п. «а» и «в», трудовой договор прекращается без какого бы то ни было предупреждения той или другой стороны; однако, если по истечении этих сроков трудовое отношение будет продолжаться и ни одна из сторон не потребует, в момент истечения срока, прекращения договора, последний признается

[1]) 2 апреля 1926 г. были изданы два постановления ЦИК'а и СНК СССР (СЗ СССР, 1926 г., № 25, ст. 158 и № 27, ст. 165), предоставляющие ряд дополнительных гарантий получения зарплаты рабочими и служащими, занятыми у частных подрядчиков на работах по исполнению государственных подрядов и поставок. Подрядчики и поставщики обязаны представлять государственным учреждениям или предприятиям, сдавшим им подряд, доказательства, удостоверяющие производство ими полного расчета с рабочими и служащими; до этого государственные учреждения или предприятия не вправе производить очередные платежи, а при окончании подряда — возвращают аванс. За несоблюдение этого должностные лица несут уголовную ответственность. 17 декабря 1926 г. издано пост. ЦИК и СНК СССР, заменившее постановление от 2 апреля 1926 г. о мерах обеспечения правильной выплаты зарплаты рабочим, служащим и крестьянам, занятым на работах у частных лиц и предприятий по исполнению гос. подрядов и поставок, и введшее те же правила для обеспечения уплаты взносов на соцстрахование указанных лиц (СЗ СССР, 1926 г., № 77, ст. 624).

[2]) В из'ятие из этого правила пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 21 февраля 1927 г. разрешено заключать труд. договоры со специалистами, приглашаемыми в отдельные местности, на срок до 3 лет (СУ РСФСР, 1927 г., № 19, ст. 125).

продолженным на прежних условиях на срок неопределенный (ст. 44 и 45).

При длительном характере работ окончательному принятию на работу может предшествовать испытание: в течение не более 6 дней для рабочего, а для служащих — в течение двух недель для неквалифицированных и менее ответственных видов труда и не более месяца — для ответственных работ. В зависимости от результатов испытания трудящийся или окончательно принимается на работу или отчисляется с уплатой ему вознаграждения за время работы (ст. 38—39).

Работа, исполнения которой наниматель может требовать от нанявшегося, должна соответствовать той, для которой он был нанят, но если окажется, что она сопряжена с явной опасностью для жизни или не соответствует законам о труде, то рабочий может не исполнять ее, и наниматель не имеет права его уволить. Если в предприятии временно нет работы, для которой приглашен трудящийся (например, если по независящим причинам прекратилась доставка сырья или произошла поломка машин), то нанимателю предоставляется право перевести нанявшегося на другую, соответствующую его квалификации работу, а при отказе его от таковой — уволить с выдачей выходного пособия. Работа, не соответствующая квалификации нанявшегося, может быть ему поручена только в исключительных случаях, когда это необходимо для предотвращения угрожающей опасности. Во всех этих случаях временного перевода на другую работу заработная плата, условленная в договоре, не может быть уменьшена; если же эта временная работа оплачивается выше, то оплата производится по высшей ставке (ст. 36).

Перевод нанявшегося из одного предприятия в другое или перемещение из одной местности (населенного пункта) в другую, хотя бы и вместе с предприятием или учреждением, может последовать лишь с согласия трудящегося; в случае его отказа трудовой договор может быть расторгнут любой из сторон с выдачей в обеих случаях выходного пособия (ст. 37). Однако, если трудящийся докажет, что перевод его не вызывался для предприятия или учреждения необходимостью, а являлся только скрытным поводом для увольнения его, последнее может быть оспорено в конфликтном порядке.

Наложение на нанявшегося каких-либо дисциплинарных денежных взысканий (штрафов) властью нанимателя (администрация предприятия или учреждения) воспрещается. Исключения из этого правила, согласно ст. 43-й Кодекса, могут быть установлены специальными узаконениями или правилами внутреннего распорядка; однако на практике дисциплинарные денежные взыскания не допускаются совершенно.

В отношении расторжения трудового договора по требованию одной из сторон Кодекс содержит различные правила для нанявшегося и для нанимателя. При договоре на срок неопре-

деленный нанявшийся может расторгнуть договор без всяких об'яснений, он должен только предупредить нанимателя при недельном расчете за один день, а при двухнедельном — не менее чем за семь дней (ст. 46), при чем уход без предупреждения влечет для него замедление в расчете с ним, так как наниматель не обязан производить таковой до срока, установленного на предупреждение. Срочный договор может быть расторгнут нанявшимся по следующим основаниям, которые дают также нанявшемуся право без предупреждения расторгнуть договор на срок неопределенный: а) неполучение нанявшимся в срок условленного вознаграждения, б) нарушение нанимателем обязанностей, возлагаемых на него договором или законом, в) грубое обращение со стороны нанимателя или членов его семьи, г) ухудшение санитарно-гигиенических условий работы и д) все другие случаи, предусмотренные законом (ст. 48). При этом во всех перечисленных случаях расторжения договора нанявшимся по вине нанимателя последний обязан выплатить выходное пособие. От этой обязанности наниматель освобождается только в том случае, если по его протесту в конфликтном порядке будет отвергнуто наличие поводов, указанных в п. п. «а», «б» и «в» ст. 48-й. На возмещение убытков, вызванных «самовольным» уходом нанявшегося, наниматель права не имеет.

Наниматель же имеет право расторгнуть трудовой договор, как срочный, так и с неопределенным сроком, только при наличии уважительных оснований, точно перечисленных в законе (ст. 47). Такими основаниями являются, кроме упомянутого выше несогласия нанявшегося на работу однородной квалификации или на перевод, следующие: а) полная или частичная ликвидация предприятия, учреждения или хозяйства или сокращение работ в них; б) приостановка работ на срок более одного месяца по производственным причинам; в) непригодность нанявшегося к работе; д) систематическое неисполнение нанявшимся, без уважительных причин, обязанностей, возлагаемых на него договором или правилами внутреннего распорядка; д) вступивший в силу обвинительный для нанявшегося приговор, а равно пребывание под стражей более двух месяцев; е) неявка на работу без уважительных причин более трех дней сряду или в общей сложности более шести дней в месяц [1]); ж) непосещение нанявшимся работы более двух месяцев вследствие временной утраты трудоспособности, при чем для беременных и рожениц этот срок удлиняется в соответствии со специально установленными для них отпусками (см. ниже § 10). В отношении членов фабзавместкомов закон устанавливает правило, что каковы бы ни были основания к их увольнению, таковое может произойти только с согласия профсоюза, в противном случае наниматель несет уголовную от-

[1]) IV с'ездом Советов Союза ССР (п. 23 резолюции по состоянии и развитии промышленности) постановлено число неявок на работу без уважительных причин ограничить с шести до трех дней в месяц.

ветственность, что очень характерно для правового положения профсоюзов (ст. 160 и 167). При расторжении договора по причинам, предусмотренным пп. «а», «б» и «в» ст. 47-й, наниматель обязан или предупредить нанявшегося о том за две недели или выплатить выходное пособие (ст. 88); увольнение по остальным пунктам ст. 47-й его к этому не обязывает.

Всякий трудовой договор может быть расторгнут также по требованию профсоюза; если наниматель не согласен на увольнение, вопрос разрешается в конфликтном порядке (ст. 49). Нанявшийся же в этом случае имеет право обжаловать соответствующее постановление профсоюзного органа вышестоящему органу профсоюза. Ст. 49-я дает профсоюзам возможность бороться с нежелательными в рабочей среде элементами. Право на выходное пособие увольнение по ст. 49-й не дает.

Специальные гарантии как в отношении сохранения силы трудового договора (в некоторых случаях), так и выдачи выходного пособия установлены ст. 80-й КЗоТ (призыв в Красную армию) и Кодексом законов о льготах и преимуществах военнослужащим. В тех случаях, когда наниматель по закону обязан предупреждать нанявшегося о предстоящем увольнении, нанявшийся имеет право отлучаться для подыскания себе работы, с затратой на это не более 10 часов в рабочее время. При всех случаях увольнения наниматель обязан выдать трудящемуся удостоверение о том, сколько времени и в какой должности нанявшийся у него работал. Помещение в удостоверении порочащих сведений, в том числе о поводах к увольнению порочащего характера, воспрещается.

§ 8. Заработная плата. Одним из основных положений КЗоТ 1922 г. является правило, что вознаграждение нанявшегося за его труд определяется коллективными и трудовыми договорами (ст. 58 КЗоТ). Единственным ограничением этого правила для нанимателя является по Кодексу обязательное требование, чтобы размер вознаграждения за нормальное рабочее время был не ниже общеобязательного государственного минимума заработной платы, определяемого на каждый данный период подлежащими органами. Этот минимум в настоящее время устанавливается НКТ СССР на трехмесячный период отдельно для каждого из пяти поясов, на которые разбита вся территория СССР (на январь — март 1927 г. был минимум 10, 9, 8, 7 р. 50 к. и 7 р.; тот же минимум сохранен на апрель-сентябрь 1927 г.); отдельно устанавливается минимум в Дальне-Восточной области и Бурятско-Монгольской АССР. Выплата вознаграждения ниже установленного общеобязательного минимума является грубым нарушением трудового законодательства и влечет за собой уголовное преследование против нанимателя. Понятие общеобязательного минимума надлежит строго ограничивать от минимальных ставок, устанавливаемых в законодательном порядке для

определенных категорий низовых работников (см. ниже).

Дополнительные к Кодексу постановления об определении размера вознаграждений имеются в отношении: а) ответственных политических работников, б) высококвалифицированных специалистов во всех отраслях народного хозяйства, в) служащих государственных учреждений, г) субвенируемых категорий работников.

а) Для ответственных политических работников установлен специальный тариф (постановление НКТ СССР от 31 марта 1925 г. с изменениями, внесенными постановлением от 17 и 20 ноября 1925 г.), в котором для каждого разряда определена твердая ставка и максимальный процент доплаты за работу во внеслужебное время (нагрузка). Никаких отступлений от этого тарифа в порядке договоров не допускается. Заработную плату по этому тарифу получают те политические работники, которые принимают ответственное участие в деле партийного, профессионального, советского, хозяйственного и кооперативного строительства и несут ответственность не только за техническое исполнение возложенных на них обязанностей, но являются также ответственными за политическое и идейное проведение возложенных на них обязанностей. Максимальная оплата по тарифу ответственных политических работников для высшего разряда, включая нагрузку, установлена с ноября 1925 г. в 225 руб. Никакой оплаты по совместительству или другим видам работы, за исключением гонорара за литературную работу и оплаты за преподавание, если притом эти работы не входят в круг обязаностей данного работника по должности, не допускается.

б) В отношении оплаты высококвалифицированных специалистов государственных органов и смешанных обществ с преобладанием государственных капиталов постановлением СТО от 2 ноября 1923 г. было установлено, что руководители ведомств и правления смешанных обществ могут разрешать выплату им персональных окладов (т.-е. сверх ставок, установленных коллективным договором или действующей в данном учреждении тарифной сетки), а также выдачу этим работникам особых вознаграждений за работы по специальным заданиям. Выплата персональных окладов и особых вознаграждений должна производиться из особого фонда, устанавливаемого в определенном процентном отношении к общей сумме заработной платы по данному учреждению или предприятию; размер этих фондов утверждается специальными комиссиями при НКТ СССР и союзных республик по принадлежности.

Персональные оклады устанавливаются путем заключения письменных трудовых договоров, регистрируемых органами НКТ; в договорах указывается подробно права и обязанности данного работника (примерный трудовой договор со специалистами утвержден НКТ СССР 15 февраля 1924 г.). За выплату персональных окладов (спецставок) без заключения письменного договора,

а равно и за непредставление этих договоров на регистрацию, виновные в этом должностные лица привлекаются к уголовной ответственности, но прав трудящегося эти упущения должностных лиц не поражают, и он имеет право на получение обусловленного вознаграждения.

В целях контроля за выплатой высоких окладов и проверки соответствия таковых действительно исключительной полезности того или иного специалиста установлено, что ведомства могут самостоятельно назначать оклады специалистам не свыше 360 руб. Более высокие оклады разрешаются указанными комиссиями при НКТ.

в) 9 июня 1925 г. издано постановление СНК СССР о нормировании заработной платы служащих государственных учреждений, согласно которого для всех государственных учреждений СССР и союзных республик должна быть установлена номенклатура и характеристика должностей, твердые штаты на основе этой номенклатуры и твердый оклад для каждой штатной должности. Эти оклады устанавливаются НКТ СССР и союзных республик по принадлежности с участием НКФ, НК РКИ, заинтересованного ведомства и соответствующего профсоюза. Система государственного нормирования вводится постепенно, но в течение 1925—1926 г. она должна быть проведена во всех учреждениях Союза и союзных республик, состоящих на государственном и местном бюджете, и в центральных управленческих аппаратах Наркомпочтеля и Наркомпути. Подробный порядок проведения нормирования определяется положениям, изданными СНК союзных республик (таковые изданы в течение 1925—26 г. по всем союзным республикам) и инструкциями НКТ СССР и союзных республик по принадлежности.

В учреждениях, где проведено государственное нормирование заработной платы, применение постановлений о персональных окладах (см. выше) отпадает; надбавки к твердым окладам допускаются при государственном нормировании только в исключительных случаях, при чем присвоенная персонально надбавка должна быть закреплена в особом порядке, установленном НКТ СССР по соглашению с НКФ СССР и ВЦСПС.

г) В целях улучшения положения работников сельских местностей с 1924—1925 г. установлены обязательные минимальные ставки как для работников низового советского аппарата (председателей и секретарей вол- и райисполкомов, членов этих исполкомов, ведающих земельными делами, волостных и районных культурно-просветительных и финансовых работников, народных судей и начальников районной милиции), так и учителей [1]), медицинского, агрономического и ветеринарного персонала в сельских местностях. Эти минимальные ставки определены для каждой категории работников по поясам; выплата их произво-

[1]) Для учителей школ I ступени минимальные ставки установлены также и в городах.

дится из местных средств и обеспечивается долевым участием государства в расходах местных советов (субвенционные фонды).

Во всех остальных случаях, кроме перечисленных (а все перечисленные относятся, главным образом, к служащим, а не рабочим, занятым в производстве), размер заработной платы определяется коллективными и трудовыми договорами повременно, исходя из нормального рабочего времени, или сдельно. Размер вознаграждения за сверхурочные работы должен быть определен в договоре особо, при чем закон устанавливает минимум этой оплаты, требуя, чтобы вознаграждение за сверхурочные работы было не ниже полуторного размера нормального вознаграждения за первые два часа и не ниже двойного — за последующие часы (ст. 60 КЗоТ). Точно так же закон требует, чтобы работа в праздничные дни и дни отдыха оплачивалась в двойном против нормального размера (за исключением случаев, когда взамен этих дней предоставляются другие дни отдыха, а также случаев помесячного учета рабочего времени, допускаемого в некоторых отраслях хозяйства; в этом последнем случае подлежит особой оплате только время, проработанное трудящимся свыше 192 часов в месяц).

Закон гарантирует своевременную и надлежащую выплату заработной платы, требуя, чтобы она выдавалась в рабочее время, в месте совершения работы и не реже, чем каждые две недели при постоянных работах, а при временных и случайных работах, длящихся менее двух недель, — немедленно по окончании работы (ст. ст. 65 и 67). При уходе в отпуск трудящийся получает заработную плату вперед (ст. 69). Уплата вознаграждения должна производиться, как правило, деньгами; натуральная оплата (в том числе и предоставлением жилья) допускается, если это оговорено в коллективном или трудовом договоре.

При переводе на постоянную нижеоплачиваемую работу (который допустим только с согласия нанявшегося, например, при сокращении штатов и др., но не в виде взыскания) за переводимым сохраняется его прежний заработок в течение двух недель со дня перевода (ст. 64). При временном же переводе в порядке ст. 36-й нанявшийся, как указано выше (см. § 7), сохраняет высшую ставку.

Кроме регулирования вопроса о заработной плате за произведенную работу, советское законодательство содержит еще целый ряд норм о сохранении заработка при отвлечении трудящегося от работы по причинам, от него не зависящим, а также о дополнительных к заработку — компенсационных — выплатах.

Средний заработок (понятие которого определено специальным постановлением НКТ СССР) сохраняется за рабочими и служащими, осуществляющими свое избирательное право (если осуществление его в рабочее время санкционировано соответствующим государственным органом), за вызванным в суд в качестве экспертов, свидетелей и заседателей и за избираемыми для участия

в качестве представителей на с'ездах, конференциях и собраниях уполномоченных, созываемых органами государственными, профессиональными, партийными (в масштабе не ниже губернского) и потребительской кооперации (ст. ст. 77—79). Рабочим и служащим, командируемым по делам службы, гарантируется на все время командировок (которые по особому постановлению ЦИК и СНК СССР от 14 января 1927 г. должны длиться не долее двух и в исключительных случаях — не долее трех месяцев) сохранение среднего заработка и выплата суточных в размере $^1/_{30}$ фактического месячного заработка в день, но не менее 2 р. 50 к. и не свыше 10 р. за каждый день командировки; кроме того, компенсируются расходы по найму жилого помещения в размере, устанавливаемом соглашением сторон, но не свыше норм, установленных законом (ст. 4 пост. ЦИК и СНК РСФСР от 14 января 1927 г.), и оплачиваются проездные билеты. При переводе работника по распоряжению администрации предприятия или учреждения в другое место работы, связанном с переменой местожительства (переезд в другой населенный пункт), за работником сохраняется заработок, ему возмещаются расходы по переезду и выдаются суточные за время переезда и дополнительно за шесть дней в размере не ниже $^1/_{24}$ месячного заработка в день; а также выдается единовременное пособие в размере месячного оклада по месту прежней службы. Если же с работником переезжают члены его семьи, состоящие на его иждивении, то работнику выдается дополнительное единовременное пособие в размере не ниже $^1/_4$ месячного заработка на каждого переезжающего члена семьи (ст. 82). В отношении командировок и переводов на службу в заграничные учреждения СССР изданы специальные правила; точно так же для лиц, направляемых на работу в отдаленные местности РСФСР, имеется специальный декрет ВЦИК'а от 17 августа 1925 г. о льготах для них как в отношении заработной платы и компенсационных выплат, так и других преимуществ. В настоящее время на рассмотрение законодательных учреждений СССР внесен проект аналогичного общесоюзного декрета [1]).

Из других компенсационных выплат следует отметить: а) компенсацию за использование нанявшимся для работы у нанимателя своих инструментов (ст. 85 и постановление НКТ СССР от 11 июня 1923 г.), б) компенсацию по фактической стоимости за невыдачу предприятиям спецодежды, предохранительных приспособлений и противоядий, нормы которых устанавливаются постановлениями НКТ или договорами (ст. ст. 141 и 142 и специальные списки, утвержденные НКТ) и в) компенсацию за неиспользованный отпуск, размер которой определяется соответственно среднему заработку нанявшегося к моменту выдачи компенсации (ст. 91; см. ниже § 9).

[1]) Утвержден ЦИК и СНК СССР 11 мая 1927 г. (СЗ СССР, 1927 г., № 25, ст. ст. 289—290). 9 мая 1927 г. издано пост. СНК СССР о регулировании заграничных командировок («Изв. ЦИК СССР», 25 мая 1927 г., № 117).

При приостановке предприятий и учреждений за рабочими и служащими, оставленными в них на срок до одного месяца, сохраняется их тарифная ставка; простой не свыше трех дней оплачивается по среднему заработку (ст. 87).

За время отпуска по болезни и др. случаям временной утраты трудоспособности сохраняется только место (в пределах установленного срока), но не заработок, так как в этих случаях страхкасса выплачивает пособие (см. ниже § 14).

Специальные правила о случаях сохранения заработка, сроке и размере его при выполнении рабочими и служащими обязанностей, связанных с отбыванием обязательной военной службы, установлены в законодательных актах и изданных в развитие их постановлениях НКТ СССР.

Закон устанавливает, что при несостоятельности нанимателя все выплаты рабочим и служащим, вытекающие из коллективных и трудовых договоров, должны производиться в первую очередь, преимущественно перед всеми другими долгами нанимателя, в том числе перед налоговыми недоимками и обеспеченными залогом требованиями кредитных учреждений (ст. 93 КЗоТ, ст. 101 Гр. Код., ст. 266 ГПК, Положение о взимании налогов, утв. ЦИК и СНК СССР 2 октября 1925 г. и постановление ЦИК'а и СНК СССР от 11 декабря 1925 г. и пр.). (Относительно выплаты заработной платы при неисправности в этом подрядчика см. выше § 7.) Порча приспособлений, изделий и материалов, вследствие небрежности нанявшегося или вследствие невыполнения им правил внутреннего распорядка, может повлечь за собой вычет из его заработка лишь по постановлению РКК (см. ниже § 12), и притом лишь единовременный вычет не свыше $^1/_3$ месячной тарифной ставки нанявшегося (ст. 83).

Поскольку заработная плата для большинства трудящихся является единственным и, во всяком случае, основным источником существования, постольку законодатель гарантирует неприкосновенность определенной части ее от каких бы то ни было взысканий в судебном порядке. Гражданскими процессуальными кодексами союзных республик установлено, что взыскания по исполнительным листам не могут быть обращены на часть заработной платы, равную государственному общеобязательному минимуму (см. выше), а с излишка, получаемого сверх минимума, может быть удерживаемо не свыше 50% для сумм, взыскиваемых на содержание членов семьи (алименты) и 20% для всех остальных видов взыскания; при взыскании совместно алиментов и других долгов должно быть сохранено во всяком случае 50% заработка. Это ограничение не распространяется на тантьемы и наградные. В развитие указанного положения Гражданского Процессуального Кодекса были изданы в союзных республиках дополнительные постановления (по УкрССР — в законодательном порядке в 1925 г., по РСФСР — постановлением НКТ и НКЮ от 31 августа 1923 г. и аналогич-

ными постановлениями по другим союзным республикам) о недопущении обращения взыскания по исполнительным листам на суммы, выдаваемые в порядке социального страхования, на суммы, выплачиваемые при производстве общественных работ не свыше определенных норм, на выдаваемые, по ст. ст. 81-й и 82-й КЗоТ, командировочные, суточные и пособия, на компенсации за инструменты, спецодежду и молоко, за неиспользованный отпуск и на выходное пособие. Из'ятия из правила о полной неприкосновенности некоторых из этих сумм установлены только в отношении взыскания алиментов (прим. 3 к ст. 289 ГПК РСФСР, прим. к ст. 289[1] ГПК УССР) и согласно прим. 2 к ст. 289 ГПК РСФСР в отношении растраченных сумм, если растрата установлена приговором уголовного суда.

Аналогичные правила об ограничении обращения взысканий на заработную плату и компенсационные выплаты установлены в некоторых союзных республиках для взыскания штрафов, налагаемых в административном порядке (см. инструкция НКВД и НКЮ РСФСР от 12 января 1924 и постановлен. НКТ, НКЮ, НКВД и НКСО РСФСР от 21 ноября 1924 г. и аналогичные по БелССР и республикам Зак. федерации). Компенсационные выплаты гарантированы также от удержания из них подоходного налога.

§ 9. Рабочее время и время отдыха. I. Одним из основных завоеваний Октябрьской революции был 8-часовой рабочий день, и, как общее правило, он оставался непоколебленным даже в самое тяжелое для советских республик время; удлинение рабочего дня вводилось в милитаризованных предприятиях в форме «сверхурочных» работ, необходимость которых была ясна каждому рабочему, и также ясно было, что с прекращением гражданской войны нормальный рабочий день освободится от надстроек.

Кодекс 1922 г. подтвердил, что продолжительность нормального рабочего времени как в производствах, так и во вспомогательных работах, не может превышать восьми часов, и при этом строго ограничил случаи применения сверхурочных работ (см. ниже). Для лиц же умственного и конторского труда, за исключением тех, работа коих тесно связана с производством и торговлей установлен 6-часовой рабочий день (ст. 95 и раз'яснение НКТ СССР от 8 сентября 1924 г.). Для подростков от 14 до 16 лет установлен 4-часовой рабочий день, от 16 до 18 лет — 6-часовой. Для рабочих, занятых в особо тяжелых и вредных для здоровья отраслях производства, сокращенный рабочий день устанавливается НКТ (соответствующие списки профессий с нормой рабочего дня для каждой из них изданы НКТ в 1923 г., в которые внесен ряд дополнений в 1924—1926 гг.). Для подземных работ 6-часовой рабочий день установлен КЗоТ (ст. 95).

Все перечисленные правила касаются дневного рабочего времени: продолжительность же рабочего времени ночью (от 10 часов

вечера до 6-ти утра) сокращается на один час против дневного (вместо 8 часов — 7, вместо 7—6 и т. д.). При сменных работах продолжительность ночного и дневного рабочего времени уравнивается, так как сокращение здесь практически невозможно. Но зато рабочие всегда получают дополнительную оплату за каждый проработанный в ночное время час (при восьмичасовом рабочем дне рабочий получает за час работы ночью $^{8}/_{7}$ нормальной оплаты и т. д., сдельщик же, сверх сдельного заработка, получает за ночной рабочий час $^{1}/_{7}$ почасовой ставки его категории, во вредных производствах $^{1}/_{6}$ и т. д.).

Нормальный рабочий день означает собой непрерывную работу в течение определенного срока (например, от 8 до 12 часов, затем часовой перерыв и от 1 до 5 часов). Однако этой непрерывности по условиям работы может и не быть, например, при работе стрелочника на железной дороге, затем есть работы, которые не поддаются учету и т. п. Поэтому в некоторых случаях допускается не поденный учет рабочего времени, а помесячный, или устанавливается определенная норма выработки, которая при непрерывной работе могла бы быть выполнена в течение 8 часов (некоторые категории работников транспорта, домовых рабочих, сельскохозяйственных и др.; ст. 97 КЗоТ и изданные в развитие ее постановления). В тех случаях, когда по характеру занимаемой должности невозможно ни учесть работу, ни ограничить ее какими бы то ни было нормами, так как она связана с личной ответственностью и не допускает замены данного лица, допускается установление так называемого «ненормированного рабочего времени», но оно, как правило, применяется только в отношении ответственных политических, советских и профессиональных работников и высшего административно-технического персонала учреждений предприятий (прим. к ст. 94 КЗоТ).

В течение нормального рабочего времени трудящимся обязательно должен быть предоставлен перерыв для отдыха и приема пищи, не позднее 4 часов после начала работы и продолжительностью от получаса до 2 час.; точные сроки и продолжительность перерыва устанавливаются правилами внутреннего распорядка. Время этих перерывов не засчитывается в счет рабочего времени (о специальных перерывах для кормления ребенка см. ниже § 10). В тех случаях, когда работа по характеру своему не допускает длительного отрыва от нее, рабочему должна быть предоставлена возможность принятия пищи в рабочее время; списки таких работ устанавливаются НКТ (ст. ст. 98—101).

Сверхурочные работы [1]) допускаются лишь в следующих исключительных случаях: а) при производстве работ, необходимых для обороны Советского Союза и для предотвращения общественных бедствий и опасностей; б) при производстве общественно-

[1]) Удлиненный рабочий день допускается (до 10 час.) на некоторых сезонных работах (по особым спискам, утв. НКТ СССР).

необходимых работ по водоснабжению, освещению, канализации, транспорту и почтово-телеграфной и телефонной связи, для устранения случайных или неожиданных обстоятельств, нарушающих правильное их функционирование; в) при необходимости закончить начатую работу, которая вследствие непредвиденной или случайной задержки по техническим условиям производства не могла быть закончена в нормальное рабочее время, если при этом прекращение начатой работы может повлечь за собой порчу материалов или машин; г) при производстве временных работ по ремонту и восстановлению механизмов или сооружений в тех случаях, когда расстройство таковых вызывает прекращение работ для значительного количества трудящихся. Кроме этих случаев, перечисленных в ст. 104-й КЗоТ и имевших в виду, главным образом, промышленность и транспорт, в дальнейшем было допущено применение сверхурочных работ в таких учреждениях, где механическое прекращение работы в определенный час совершенно невозможно и не только внесет расстройство в работу учреждения, но и может нанести непоправимый ущерб интересам населения (в судебных учреждениях, медико-санитарных).

Применение сверхурочных работ допускается лишь по постановлению местной РКК (см. ниже § 12), а при отсутствии таковой — лишь с согласия соответствующего профсоюза. По получении такой санкции учреждение или предприятие должно испросить разрешения инспектора труда, и только в экстренных случаях допускается последующее его уведомление (прим. к ст. 104). Общее количество сверхурочных работ для каждого нанявшегося в течение года не должно превышать 120 часов, а в течение двух дней под ряд не должно быть больше четырех сверхурочных часов. В отдельных отраслях хозяйства, имеющих сезонный характер, количество сверхурочных работ может быть увеличено НКТ по соглашению с ВЦСПС или республиканским советом профсоюзов по принадлежности. Для увеличения же количества сверхурочных работ в других отраслях хозяйства, где это вызывается особым характером работы (железнодорожный транспорт), требуется законодательная санкция.

II. Выраженный в ст. 109-й КЗоТ принцип обязательного 42-часового непрерывного еженедельного отдыха является опять-таки одним из основных достижений рабочего класса в Советском Союзе. Этот отдых предоставляется всем трудящимся, работающим в течение недели с полной нагрузкой нормального рабочего дня. Непредоставление полного еженедельного отдыха допускается только в особо исключительных случаях и должно быть компенсировано усиленной оплатой. Это последнее правило не применяется только к тем категориям ответственных работников, труд которых, как мы указывали выше, не может быть ограничен временем, так как они получают вознаграждение по тарифу политических работников или персональные оклады, в которые входит и компенсация за возможную работу в дни отдыха.

Дни еженедельного отдыха устанавливаются единообразные для данной губернии или соответствующей ей территориальной единицы отделами труда по соглашению с советами профсоюзов, при чем принимается во внимание национально-религиозный состав населения (ст. 109). Тем же из трудящихся, которые по условиям работы не могут воспользоваться общеустановленным еженедельным днем отдыха (например, работники зрелищных предприятий), отдых предоставляется в другие, так называемые выходные дни.

Те же правила распространяются на лиц, работающих в предприятиях, деятельность которых по характеру своему является беспрерывной (например, водопровод, электрические станции, транспорт и т. п.); в них взамен общеустановленного дня отдыха определяются особые выходные дни для каждой группы трудящихся.

Кроме еженедельных дней отдыха, имеются еще революционные нерабочие дни и особые дни отдыха. Первые точно перечислены в ст. 111-й Кодекса (1 января, 22 января — день 9 января 1905 г. и день памяти тов. Ленина, 12 марта — день низвержения самодержавия, 18 марта — день Парижской Коммуны, 1 мая — день Интернационала и 7 ноября — день Пролетарской революции).

Вторые устанавливаются отделами труда по соглашению с советами профсоюзов в количестве 8-ми, при чем принимается во внимание состав населения, местные условия, национальные праздники и т. д. (ст. 112).

Накануне дней еженедельного отдыха и революционных нерабочих дней продолжительность рабочего дня не может превышать шести часов. В отношении оплаты дней отдыха, праздничных дней и канунов их установлены следующие правила: а) при повременной месячной оплате никаких вычетов из месячного вознаграждения за эти дни не производится; б) при поденной оплате сокращенный рабочий день накануне дней еженедельного отдыха и праздников оплачивается полной поденной ставкой без удержаний; в) порядок оплаты и способы расчета за льготные часы для работающих сдельно или получающих почасовую оплату устанавливаются в коллективных и трудовых договорах; доплаты могут быть включены в сдельные расценки или тарифные ставки, но в таком случае должна быть сделана соответствующая оговорка в договоре; г) размер вознаграждения за работу в дни отдыха или праздничные дни не может быть ниже двойного размера нормального вознаграждения, а работа в льготные часы накануне дней еженедельного отдыха и праздников — не ниже полуторного размера. Если вместо дня еженедельного отдыха, особого дня отдыха или праздника предоставлен другой выходной день, то дополнительной оплаты за работу в замененные дни не полагается. Замена же сверхурочной доплаты льготных часов предоставлением соответственного коли-

чества часов в другие дни не допускается (пост. НКТ СССР от 4 сентября 1926 г.).

Всем работающим по найму предоставляется раз в году отпуск, продолжительностью не менее двух недель для взрослого и одного месяца для лиц моложе 18 лет. Если трудящийся поступает на работу впервые или после длительного перерыва в работе, то право на отпуск предоставляется ему после $5^1/_2$ месяцев непрерывной работы в данном предприятии или учреждении. Лицам же, работающим в особо вредных и опасных предприятиях, включенных в списки, утвержденные НКТ, предоставляется ежегодно дополнительный отпуск продолжительностью не менее двух недель (ст. ст. 114—115). Если часть времени проработана в нормальных условиях, а часть во вредных производствах, то дополнительный отпуск предоставляется в размере $^1/_{24}$ проработанного во вредных производствах времени (правила НКТ СССР от 14 августа 1923 г.). Время, порядок и очередь пользования отпусками устанавливаются РКК, при чем подросткам отпуска должны предоставляться по возможности летом.

Если отпуск по условиям работы не может быть предоставлен трудящемуся в данном году, то он должен быть или присоединен к отпуску за будущий год, или за него должна быть выплачена компенсация. Суммирование отпусков более чем за два года не допускается. Предоставление же взамен очередного отпуска денежной компенсации допускается только с согласия РКК (см. ниже § 12), а при отсутствии ее — по соглашению администрации с профсоюзом, и только в том случае, если предоставление отпуска данному лицу неблагоприятно отразится на нормальном ходе работ учреждения или предприятия. Воспрещается непредоставление очередного отпуска взрослым рабочим и замена его компенсацией в течение двух лет под ряд. Что же касается очередных отпусков несовершеннолетним и дополнительных по вредности отпусков взрослым, то непредоставление и замена их компенсацией воспрещается, за исключением случаев увольнения (ст. 116 и правила 14 августа 1923 г.). Компенсация выдается трудящемуся, продолжающему служить, в декабре, а увольняющемуся, по выслужившему право на полный отпуск, — при увольнении, при чем она исчисляется соответственно продолжительности неиспользованного отпуска, исходя из фактического заработка к моменту получения компенсации (ст. 91 и указанные правила). В тех же случаях, когда у увольняемого нет еще права на полный отпуск за текущий год, ему выдается компенсация пропорционально прослуженному времени, т.-е. при двухнедельном отпуске из расчета $^1/_{24}$ месячного заработка за каждый проработанный месяц, а при месячном отпуске — из расчета $^1/_{12}$ того же заработка.

Увольнение рабочих и служащих, находящихся в очередных и дополнительных отпусках, не допускается, за исключением случаев полной или частичной ликвидации учреждения или пред-

приятия, приостановки работ его на срок более одного месяца по причинам производственного характера, а также случаев призыва в Красную армию.

§ 10. Труд женщин и несовершеннолетних. I. Правила об охране женского труда частью относятся ко всем работающим женщинам, частью установлены специально для беременных и кормящих грудью. К числу первых относятся правила о воспрещении применения труда женщин в особо тяжелых и вредных для здоровья производствах и подземных работах и об ограничении применения ночного труда женщин (ст. ст. 129—130 КЗоТ).

Список особо вредных работ, к которым не допускаются женщины, утвержден НКТ СССР 30 октября 1925 г. (взамен разрозненных постановлений, действовавших до того времени) и содержит в себе свыше 60 различных работ по следующим отраслям промышленности: химической, металлургической и металлообрабатывающей, горной, полиграфической, текстильной, писчебумажной и лесообрабатывающей, а также по коммунальному хозяйству и железнодорожному транспорту. Кроме того, существуют утвержденные НКТ предельные нормы переноски и передвижения тяжестей женщинами.

Что же касается ночных работ, то ст. 130-я КЗоТ, в виде общего правила, не допускает применения на них женского труда, но НКТ по соглашению с ВЦСПС или республиканскими советами профсоюзов предоставлено право разрешать производство ночных работ взрослым женщинам в тех отраслях производства, где это вызывается необходимостью. В связи с этим была разрешена ночная работа женщин (за исключением беременных и кормящих грудью) на телеграфе, телефоне и ряде работ железнодорожного транспорта. В дальнейшем, в виду необходимости борьбы с женской безработицей, более гибельно отражающейся на женщинах, чем ночная работа в производстве, а также в целях удержания их на квалифицированной работе (так как при запрещении ночного труда женщин в производствах с тремя сменами их переводят, во избежание перебоя в сменах, на неквалифицированные работы), были изданы по советским республикам циркуляры НКТ, предлагающие отделам труда не чинить препятствий к производству ночных работ женщинами в тех случаях, когда недопущение этого грозит увольнением или понижением квалификации. Вопрос о допущении ночных работ должен согласовываться с местными советами профсоюзов. Беременные и кормящие грудью, во всяком случае, не допускаются к ночным работам.

Для беременных и кормящих грудью, кроме безусловного запрещения ночных, а также сверхурочных работ (ст. 131 КЗоТ), установлены еще следующие гарантии: а) женщины, занятые физическим трудом, освобождаются от работы за 8 недель до и 8 недель после родов (независимо от того,

жив ребенок или умер), а занятые конторским или умственным трудом — за 6 недель до и 6 недель после родов, но некоторые профессии конторского и умственного труда дают право на отпуск наравне с физическим трудом (ст. 132). Списки таких профессий издаются НКТ (основной список издан в 1920 г. и действует с дополнениями, изданными в 1921 и 1924 гг.). Отпуска эти в очередной отпуск (а также дополнительный по вредности) не входят; кроме того, если роженица в течение послеродового периода заболеет, она имеет право получить отпуск по болезни в обычном порядке (см. ниже § 14) сверх специального послеродового отпуска, и в этом случае она может быть уволена, только если проболеет более двух месяцев со дня окончания послеродового отпуска (ст. 47).

Для кормящих матерей, помимо общих перерывов (см. выше § 9), устанавливаются обязательные дополнительные перерывы для кормления ребенка. Точные сроки перерывов устанавливаются правилами внутреннего распорядка, но, во всяком случае, эти перерывы должны предоставляться не реже, чем через 3½-часовые промежутки, и продолжительность их должна быть не менее получаса. В отличие от общих перерывов, специальные перерывы для кормления засчитываются в счет рабочего времени (ст. 134).

Наконец, закон устанавливает, что женщины, начиная с пятого месяца беременности, не подлежат посылке в командировку вне места постоянной работы без их на то согласия (ст. 135).

II. По труду несовершеннолетних советское законодательство устанавливает следующие основные правила: а) минимальный возраст, с которого разрешается прием на работу, в виде общего правила, установлен в 16 лет. Однако в исключительных случаях инспекторам труда предоставляется право давать разрешения на поступление на работу малолетних в возрасте не моложе 14 лет (ст. 135), при чем по правилам, утвержденным НКТ и ВЦСПС 19 июня 1923 г., это разрешение выдается или круглым сиротам или единственным кормильцам семьи или особо нуждающимся. Малолетние должны направляться, после предварительного врачебного освидетельствования, на работы, связанные с обучением. В крестьянских хозяйствах непромышленного типа допускается на легкие работы наем малолетних от 12 лет (см. ниже § 15).

Несовершеннолетние до 18 лет не допускаются на особо тяжелые и вредные работы, включенные в список, утвержденный НКТ СССР 24 февраля 1925 г. (по нефтяной промышленности имеется дополнительный список, изданный НКТ ЗСФСР). Кроме того, имеются специальные правила о предельных нормах переноски и передвижения тяжестей подростками (ст. 129).

Все работающие по найму подростки обязательно подвергаются врачебному освидетельствованию (декрет СНК

РСФСР 13 октября 1922 года и СНК УССР от 21 ноября 1922 года).

Рабочее время несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет установлено в 4 часа, в возрасте от 16 до 18 лет — в 6 часов. К сверхурочным, а равно к ночным работам, несовершеннолетние не допускаются (ст. ст. 95, 105 и 136). Очередные отпуска для несовершеннолетних, как указано выше, удлинены законом до одного месяца (ст. 114).

В целях подготовки квалифицированной рабочей силы закон устанавливает так называемую «броню» подростков [1]), т.-е. требует, чтобы в каждой отрасли промышленности было занято не менее того минимального % подростков, который определяется постановлениями НКТ (ст. 137). До настоящего времени в РСФСР действует постановление ВЦИК'а от 2 мая 1922 г., установившее процент «брони» для важнейших отраслей промышленности (аналогичные постановления изданы ЦИК'ами других союзных республик). В дальнейшем был издан ряд дополнительных постановлений НКТ СССР и союзных республик по отраслям, не вошедшим в основные списки. Подростки, вошедшие в «броню», как правило, должны направляться на обучение (в школы фабзавуча, учебные бригады, индивидуальное обучение у квалифицированных рабочих); поручение им черной работы допустимо только в качестве временной меры. О порядке и сроке фабрично-заводского ученичества существует ряд специальных правил, изданных НКТ по соглашению с республиканскими советами профсоюзов и наркомпросами союзных республик. Ученики не могут быть отвлекаемы ни на какие работы, не относящиеся к изучению их специальности. По окончании срока обучения они подвергаются испытанию для определения их квалификации. Они могут просить о производстве испытания и до окончания срока обучения (ст. ст. 121—128 КЗоТ).

Для ремесленной и кустарной промышленности, в виду особенностей, отличающих ее от фабрично-заводской, установлены специальные правила об ученичестве (в настоящее время ЦИК СССР изданы основные положения от 15 октября 1926 г., которые смягчают требования, пред'являвшиеся к нанимателям в соответствии с Кодексом Законов о Труде; ими установлена возможность натуральной оплаты в первый год ученичества и некоторые другие льготы). Этим имеется в виду ликвидировать безработицу среди подростков, расширить кадр подготавливаемой квалифицированной рабочей силы и развить кустарную и ремесленную промышленность, которая не может выдержать тех требований, какие пред'являются к крупной индустрии.

---

[1]) IV С'ездом Советов Союза ССР (п. 26 резолюции по докладу о состоянии и развитии промышленности) поручено Правительству пересмотреть нормы брони подростков и установить нормы, связанные с фактической потребностью промышленности, исчисляя процент брони по отношению к квалифицированным рабочим.

§ 11. Примирительные камеры и третейские суды. С переходом к нэпу «известная противоположность интересов по вопросам условий труда» между работниками и администрацией государственных предприятий и учреждений и классовые антагонизмы интересов в частных предприятиях потребовали соответствующих организационных форм для разрешения трудовых споров. В качестве органов примирительно-третейского разбирательства были созданы примирительные камеры и третейские суды при органах НКТ и расценочно-конфликтные комиссии в отдельных предприятиях и учреждениях.

Предусмотренные действующим трудовым законодательством примирительные камеры и третейские суды организуются при органах НКТ, уездных (окружных) или вышестоящих, в зависимости от территории, захваченной трудовым спором, и от того, насколько серьезный характер носит трудовой спор. Председателем примирительной камеры, без права решающего голоса, является постоянное лицо, назначаемое органом НКТ из числа своих ответственных работников. Председатель же третейского суда (суперарбитр) избирается по соглашению спорящих сторон, а в случаях обязательного арбитража (см. ниже), при недостижении соглашения сторон по данному вопросу, назначается органом НКТ. Членами примирительных камер с правом решающего голоса являются непосредственные представители самих спорящих сторон, делегируемые специально для разрешения каждого трудового спора (с соблюдением паритета). Такие же представители спорящих сторон входят и в состав третейского суда. При этом необходимым условием примирительно-третейского разбирательства является, чтобы представителем работников выступал профсоюз.

В примирительных камерах дела разрешаются исключительно по соглашению спорящих сторон, т.-е. по соглашению между членами камеры от одной спорящей стороны и членами от другой стороны. Если в примирительной камере не достигнуто такое соглашение, то остается открытой возможность перенести спор в установленном порядке на рассмотрение третейского суда. Третейский суд может быть также организован для рассмотрения спора, который не был раньше предметом разбирательства в примирительной камере [1]). В третейском суде всегда обеспечено вынесение решения по спору, так как при недостижении согла-

[1]) VII Всесоюзный с'езд профсоюзов обратил внимание союзных органов на все еще продолжающееся игнорирование примирительных камер и на загромождение вследствие этого конфликтами третейских судов. Усматривая в этом глубоко неправильную и вредную попытку со стороны союзных органов и хозорганов снять с себя ответственность за исход дела и переложить ее на органы НКТ, с'езд предложил профсоюзам до передачи дела в третейский суд по возможности использовать примирительную инстанцию и обращаться к третейскому разбирательству лишь в случае полной невозможности достигнуть соглашения (резол. VII Всесоюзн. с'езда профсоюзов о тарифной работе союзов).

шения между членами третейского суда, представляющими спорящие стороны, спорные вопросы разрешаются голосом председателя.

Исключительно в примирительных камерах и третейских судах разрешаются споры, возникающие при заключении, дополнении и изменении коллективных договоров и вообще коллективных соглашений о труде (см. § 4). Споры по проведению коллективных договоров и индивидуальные (и групповые) споры по трудовым договорам могут рассматриваться в примирительных камерах и третейских судах, если эти споры не разрешены в РКК и не носят характер денежных исков. Поскольку же споры по нарушению коллективных договоров и индивидуальные (и групповые) споры по трудовым договорам носят характер денежных исков, постольку эти споры, если они не разрешены в РКК, рекомендуется в настоящее время направлять исключительно в суд в порядке пред'явления гражданского иска. Таким ограничением (по сравнению с КЗоТ) компетенции примирительных камер и третейских судов практика стремится разгрузить их от мелочных конфликтов искового характера [1]).

Согласно действующему советскому законодательству, в основе примирительного и третейского разбирательства при трудовых спорах с частными нанимателями лежит последовательно проведенный принцип добровольности, т.-е. обращение спора к примирительному или третейскому разбирательству всецело зависит от добровольного согласия обеих спорящих сторон. В частных предприятиях при трудовых спорах о новых условиях труда способом защиты интересов работников, в случае неуступчивости нанимателя, является не вмешательство государственной власти, а стачка. Такая постановка вопроса соответствует классовому антагонизму между работниками и частными предпринимателями и содействует наибольшей самодеятельности широких рабочих масс в борьбе с частным капиталом.

XIV с'езд ВКП решительно осудил «попытку отдельных профсоюзов подменить административным нажимом через госорганы классовую борьбу пролетарского союза с частным предпринимателем-капиталистом, в процессе которой должны воспитываться рабочие частновладельческих предприятий, развиваться их сплоченность, организованность и солидарность». Высказываясь за максимальную централизацию всей экономической и стачечной борьбы с частным предпринимателем-капиталистом, в особенности на крупных частновладельческих предприятиях (концессии, смешанные общества и т. п.), с'езд выдвинул далее следующее положение: «Сама стачка должна явиться лишь в результате невозможности разрешить спорный вопрос иными, мирными путями в примирительных камерах и третейских судах,

[1]) См. резолюцию VII Всесоюзного с'езда профсоюзов по докладу НКП СССР.

которые в пролетарском государстве вполне обеспечивают интересы рабочего класса» (резолюция по докладу т. Томского о работе профсоюзов).

В государственных предприятиях и учреждениях, где отсутствует противоречие классовых интересов, коммунистическая партия и профсоюзы, естественно, отвергают стачку, как метод отстаивания интересов работников. Здесь, при недостижении соглашения между профсоюзом и администрацией, неизбежным становится вмешательство государственного органа, нейтрального по отношению к спору в данном предприятии или учреждении. Такие мотивы привели к созданию института обязательного арбитража (третейского суда по требованию одной из спорящих сторон) при трудовых спорах в государственных предприятиях и учреждениях. Право односторонне требовать арбитража, принятие которого становится обязательным для другой спорящей стороны, первоначально было предоставлено Кодексом Законов о Труде 1922 г. только профсоюзам, но не администрации. Резолюцией XIV с'езда ВКП по докладу т. Томского о работе профсоюзов было признано необходимым предоставить право односторонне требовать арбитража также администрации государственных предприятий и учреждений [1]). В соответствии с этим изменена редакция ст. 171 КЗоТ, при чем применение обязательного арбитража ограничено случаями конфликтов, возникших на почве заключения (дополнения, изменения) и толкования коллективных договоров (тарифных соглашений) [2]).

Характерной особенностью обязательного арбитража в СССР является то обстоятельство, что советское законодательство не запрещает стачек в государственных предприятиях и учреждениях. В этом вопросе дисциплина и известное самоограничение, которых пролетариат, как класс, требует от отдельных групп рабочих, поддерживаются исключительно по профсоюзной линии без дополнительной санкции советского законодательства.

XIV с'езд ВКП в упомянутой уже резолюции подчеркнул необходимость «усилить авторитет и роль Наркомтруда в деле разрешения конфликтов в госпромышленности, как об'ективного суперарбитра, разрешающего по требованию одной из сторон возникающие конфликты в порядке государственного третейского разбирательства, на основе согласования интересов развития социалистической промышленности в интересах рабочего класса в целом с экономическими интересами отдельных групп трудящихся».

---

[1]) Ср. по этому вопросу И. Войтинский, «Примирительное и третейское разбирательство. — Трудовые споры и регулирование труда на Западе», 2-е изд., 1923 г., стр. 209—211.

[2]) В порядке толкования следует в данном случае приравнивать к коллективным договорам все вообще коллективные соглашения о труде (см. § 4).

В виде исключения, в случаях острых конфликтов, угрожающих безопасности государства, третейский суд, по действующему КЗоТ, может быть назначен по особому постановлению высших государственных органов. С момента издания КЗоТ, в условиях мирного советского строительства, в практике не было ни одного случая назначения третейского суда в таком исключительном порядке.

Соглашения примирительных камер и решения третейских судов обжалованию не подлежат, за исключением пунктов, противоречащих закону, которые, будучи недействительными, подлежат отмене исключительно органами НКТ в особо установленном порядке обжалования.

Соглашения примирительных камер имеют правовую силу коллективного договора. Решения же третейских судов, в случае нежелания нанимателя добровольно исполнить их, приводятся в исполнение в следующем порядке: на копии решения орган НКТ удостоверяет соответствие решения законам о труде и установленным для третейских судов правилам; затем копия решения передается народному судье, который, удостоверившись, что решение вообще не противоречит закону, выдает исполнительный лист. По отношению к рабочим решение третейского суда проводится профсоюзом, так что и в вопросе об исполнении решения третейского суда дисциплина среди работников поддерживается прежде всего по профсоюзной линии (ст. 174 КЗоТ). Следует, вместе с тем, иметь в виду, что общее положение ст. 47 КЗоТ о возможности увольнения работника за систематическое неисполнение им своих обязанностей распространяется также и на случай неисполнения работником тех обязанностей, которые вытекают из условий труда, установленных решением третейского суда или постановлением примирительной камеры.

§ 12. Расценочно-конфликтные комиссии. Расценочно-конфликтные комиссии (РКК) по своему основному характеру являются низшими примирительными инстанциями в отдельных предприятиях и учреждениях и организуются на паритетных началах из равного количества: 1) представителей профсоюза (представители комитета рабочих и служащих или делегат-уполномоченный работников в профсоюзе) и 2) представителей администрации предприятия или учреждения.

РКК рассматривает возникающие в предприятии или учреждении споры по проведению колллективных договоров и по трудовым договорам. Споры против существа коллективного договора, требование отмены отдельных частей его, а равно требование новых или дополнительных условий для включения в коллективный договор, ведению РКК не подлежат, так как только вышестоящие профсоюзные органы, а не представительство работников предприятия или учреждения, могут быть договарпвающейся стороной коллективного договора.

Рассмотрение широкого круга вопросов, связанных с проведением коллективных договоров и трудового законодательства, является обязательной функцией РКК, хотя бы по этим вопросам не имелось налицо никакого трудового спора. За РКК в пределах ее обязательных функций как бы закрепляется обязательный предварительный контроль над соответствующими распоряжениями администрации.

В области проведения коллективных договоров обязательными функциями РКК, безотносительно к наличию трудового спора, являются: а) рассмотрение и утверждение разбивок работ и должностей по тарифным разрядам, б) рассмотрение и утверждение, в соответствии с коллективным договором, норм производительности и сдельных расценок, в) установление форм испытания и проб для отдельных работ или профессий. Таким образом, РКК в полном смысле этих слов является ближайшим органом надзора за исполнением коллективных договоров.

Увольнение нанявшегося в случае обнаружившейся непригодности его к работе и в случае систематического неисполнения им, без уважительных причин, своих обязанностей может последовать не иначе, как по постановлению РКК. На РКК возложен, в качестве обязательной функции, контроль над применением сверхурочных работ, распределение очередных отпусков, контроль над заменой отпусков денежной компенсацией, разрешение в подлежащих случаях вопросов материальной ответственности работника и т. д.

К компетенции РКК относится также разработка проектов договорных правил внутреннего распорядка.

В РКК постановления выносятся по соглашению сторон. РКК не лишены права пересматривать свои постановления в общем порядке своей деятельности. Обжалование же постановлений РКК допускается только по мотивам их незакономерности, и притом только в органы НКТ. В случае отмены органом НКТ постановления РКК, заинтересованное лицо может обратиться за разрешением вопроса по своему выбору как снова в РКК, так и в трудовую сессию (если дело подсудно последней).

При недостижении соглашения между сторонами, представленными и договаривающимися в РКК, спорный вопрос, в зависимости от его характера, может стать предметом разбирательства в примирительной камере либо в третейском суде или в порядке гражданского судебного процесса. Исключение составляют те из функций РКК, обязательных безотносительно к наличию спора, при выполнении которых положительное решение вопроса в РКК является для администрации разрешением на определенные действия (на увольнение, на производство сверхурочных работ, на замену отпуска денежной компенсацией, на вычет из заработной платы), а недостижение соглашения в РКК, одинаково с отрицательным решением вопроса, является отказом

в разрешении соответствующих действий. За последнее время выявилась, однако, тенденция допускать, чтобы по некоторым из указанных сейчас дел, при недостижении соглашения в РКК, отсутствующее разрешение РКК восполнялось судебным решением (по делам об увольнении, суд, рассматривая иск о восстановлении в должности, входит по существу в обсуждение основательности поводов для увольнения даже при том условии, если для увольнения требовалось по закону предварительное разрешение РКК).

Споры по вопросам, рассмотрение которых отнесено к обязательным функциям РКК, могут в принципе поступать в вышестоящие прим.-трет. органы или, в зависимости от характера спора, получать движение в порядке гражданского судебного иска лишь при условии, что эти споры предварительно были рассмотрены и не получили разрешения в РКК. Такая обязательность предварительного рассмотрения спора в РКК распространяется и на все вообще споры по проведению коллективных договоров (если спор не выходит за пределы отдельного предприятия), а также на некоторые споры по отдельным вопросам проведения трудового законодательства, поскольку в законодательстве специально указано, что эти споры подлежат рассмотрению РКК (например, все споры между нанявшимся и нанимателем по вопросу о компенсации за использование для нужд предприятия инструментов нанявшегося, некоторые споры, связанные с оплатой командировок).

Однако сила изложенного правила за последнее время поколеблена, и обнаружилась тенденция к признанию в общей форме того положения, что нарушение требования об обязательности предварительного рассмотрения спора в РКК не может служить препятствием к судебному производству по иску, пред'явленному в связи с данным спором.

Постановление РКК, в случае отказа нанимателя добровольно исполнить его, передается для принудительного исполнения в народный суд. На представляемой в народный суд копии постановления РКК соответствующий орган НКТ делает надпись, удостоверяющую законность постановления РКК с точки зрения подсудности данного дела РКК и соответствия постановления действующему законодательству о труде.

Народный судья, удостоверившись в том, что постановление РКК вообще не противоречит закону, выдает исполнительный лист.

XIV с'езд ВКП признал необходимым расширить права РКК в области разрешения конфликтов, усилить их состав делегированием авторитетных представителей обеих сторон, обеспечить постоянство их состава, а равным образом усилить инструктирование их как со стороны хозяйственных органов, так и со стороны профсоюзов (резолюция по докладу т. Томского о работе профсоюзов).

Широта задач РКК есть широта участия профсоюзов, через их первичные органы, в регулировании труда по соглашению

с администрацией. В работе РКК через рабочую ее часть, образуемую низовыми профсоюзными органами, наиболее непосредственно проявляется самодеятельность рабочей массы в области регулирования труда. В этом заключается особенно выдающееся значение РКК.

«Перенесение центра внимания союзных органов на правильное регулирование заработной платы в самом предприятии в значительной мере усиливает значение РКК, как первичной инстанции по разрешению конфликтов, решения которой обязательны для сторон, и как органа, устанавливающего расценки, от деятельности которого находятся в прямой зависимости заработки рабочих. РКК является благодаря этому важнейшим органом на предприятии, от четкости и правильности работы которого зависит нормальный ход предприятия и нормальные взаимоотношения между рабочими и администрацией» (резол. VII Всесоюзн. с'езда профсоюзов о тарифной работе союзов).

§ 13. Трудовые суды и трудовая прокуратура. Выше было указано, какие из трудовых споров подлежат исключительной компетенции примирительно-третейских органов. Остальные споры между трудящимися (и их представителями — профессиональными союзами) и нанимателями, если они не были рассмотрены в примирительно-третейском порядке, подлежат разбору судебных органов (см. § 11). Дела же по нарушению законов о труде совершенно исключены из компетенции примирительно-третейских органов и разрешаются или в судебном порядке или, в случаях маловажных нарушений, в административном порядке.

В связи с тем, что разбор трудовых дел требует специальных знаний (в области законодательства, технических правил по охране труда, условий труда в отдельных производствах и т. п.), в системе советского судоустройства выделены специальные суды — особые сессии народных судов по трудовым делам (именуемые также трудовыми сессиями, трудовыми камерами или судами). Первоначально, при введении их в 1922 г., их состав был следующий: председательствующий — постоянный народный судья, и два постоянных члена — один по избранию местного межсоюзного об'единения (губернского или соответствующего ему совета профсоюзов), другой — представитель местного отдела труда. В 1924 г. был изменен состав трудсессий в РСФСР, и в целях усиления работы органов НКТ по надзору за трудовыми делами и по участию в обвинении представители отделов труда заменены представителями хозяйственных органов, назначаемыми исполкомами по представлению местных советов народного хозяйства или отделов местного хозяйства. В дальнейшем эта реорганизация была проведена и в других союзных республиках и в настоящее время зафиксирована в Положениях о судоустройстве всех союзных республик.

В непромышленных местностях, где количество трудовых дел незначительно, они подлежат рассмотрению общих народных

судов, но в этих случаях соблюдается и общая подсудность, тогда как трудовым сессиям подсудны все гражданские иски, независимо от суммы иска и от лица ответчика по делу, и все уголовные дела по нарушению законодательства о труде, нарушению коллективных договоров, воспрепятствованию деятельности профсоюзов и по заведомому постановлению трудящегося в условия, при которых он утратил или мог утратить трудоспособность (т.-е. по преступлениям, предусмотренным ст. ст. 133—135 УК РСФСР, ред. 1926 г., ст. ст. 132—134 и 156 УК УССР, БелССР и ТССР, ст. ст. 170—172 и 200 УК УзССР), независимо от должностного или служебного положения обвиняемых.

Постановления по труду, за нарушение которых наниматели привлекаются не к уголовной, а к административной ответственности, ограничены пределами специальных перечней. Эти перечни изданы до настоящего времени в РСФСР, БелССР и Закфедерации (кроме того, в 1925—1926 гг. в ряде союзных республик — РСФСР, ЗСФСР, БССР и ТССР — изданы дополнительные перечни правил по технике безопасности и промышленной санитарии, несоблюдение которых влечет за собой административную ответственность). Однако и за нарушение этих постановлений наниматели, по требованию прокурорского надзора или по усмотрению инспекции труда, могут привлекаться к судебной ответственности, в особенности в случаях: а) когда нарушением причинен нанявшемуся значительный материальный ущерб; б) когда нарушения совершены в отношении группы трудящихся [1]); в) когда нарушение данного узаконения или распоряжения по труду совершено нанимателем повторно (рецидив).

Трудовые сессии являются судами первой инстанции, кассационное же обжалование их решений и приговоров идет в общем порядке (в губернский, окружный, областной и др. суды, в зависимости от общего районирования в данной республике или крае), при чем в кассационных инстанциях специального состава суда по трудовым делам не установлено. Тем судам, которые являются кассационными инстанциями, принадлежит также ближайший надзор и наблюдение за деятельностью трудовых сессий.

Советское законодательство предоставляет органам НКТ и представителям профсоюзов широкое право участия в судебных процессах по трудовым делам.

Прежде всего, дознание по делам о нарушении законодательства о труде ведется не общими органами дознания, а ин-

---

[1]) Понятие «группы» было раз'яснено пленумом Верховного суда РСФСР (по вопросу о применении 2 ч. 132 ст. УК) в том смысле, что это — количество не менее трех человек, при условии, что нарушения по отношению к этому количеству однородны по своему составу и совершены одновременно или в течение не более месячного срока; ныне понятие группы дано в самой ст. 133 УК РСФСР, ред. 1926 г.

спекторами труда (как общими, так техническими и санитарными). Порядок производства ими дознания определяется специальными инструкциями НКТ и НКЮ. При производстве дознания инспектор труда должен выяснить, желает ли трудящийся пред'явить гражданский иск, и в положительном случае — выяснить материальный ущерб и вынести постановление о признании потерпевшего гражданским истцом или об отказе в этом, с подробным указанием мотивов в обоих случаях.

При производстве уголовных и гражданских дел в трудовых сессиях, а также в общих судах, инспектору труда предоставляется право знакомиться с делом, давать заключения по нему, поддерживать обвинение, при чем в этом отношении он пользуется всеми правами, предоставленными по уголовным процессуальным кодексам сторонам, т.-е. правом возбуждать ходатайство о вызове свидетелей и экспертов, об истребовании или приобщении к делу доказательств, заявлять отвод против состава суда, возбуждать ходатайство о дополнении судебного следствия, ходатайствовать о возобновлении такового и т. д., а затем получать копии решений и приговоров и других имеющихся в деле материалов и приносить кассационные жалобы и протесты в установленный срок. Право знакомиться с производством по трудовым делам, давать заключения по ним, получать копии приговоров и других материалов, а также право опротестования определений и приговоров и отдельных действий суда, принадлежит инспектору труда и в том случае, если он не выступает обвинителем по данным делам. При рассмотрении дел в трудовых сессиях, а равно при рассмотрении приговоров и решений по таким делам в кассационном порядке, правами, предоставленными инспектору труда, пользуется также заведующий губернским (или соответствующим ему) отделом труда и его заместитель.

Согласно ст. 37-й Положения о судоустройстве РСФСР ред. 1926 г. (прим. к ст. 16 Пол. о суд. УССР), народному комиссару труда предоставляется право истребования, наравне с органами прокуратуры, любого дела, разрешенного в трудовой сессии, приговор или решение по которому вступили в законную силу, и опротестование этих приговоров или решений в порядке надзора перед Верховным судом. Для исполнения обязанностей прокурорского надзора по трудовым делам в Верховном суде назначается центральной прокуратурой, по соглашению с НКТ РСФСР, специальный прокурор. Для осуществления функций, предоставленных народному комиссариату труда в отношении надзора за трудовыми делами, и в качестве аппарата при прокуроре по трудовым делам в составе НКТ РСФСР учреждено Бюро надзора по трудовым делам, на которое возложено: а) прием жалоб на вступившие в силу приговоры и решения судов по трудовым делам и опротестование этих приговоров и решений перед Верховным судом РСФСР от имени НКТ; б) возбуждение по представлению соответ-

ствующих профессиональных органов трудовых дел; в) разрешение вопросов в связи с опротестованием решений РКК, примирительных камер и третейских судов по несоответствию их с законом; г) наблюдение за движением дел в трудовых сессиях; д) содействие инспекции труда в следственной и обвинительной работе.

Помимо осуществления в центре высшего надзора за трудовыми делами, в ряде промышленных губерний РСФСР имеется также специальная трудовая прокуратура, в лице помощников прокурора по трудовым делам, которые выделяются губпрокурором по соглашению с губотделом труда и губпрофсоветом. Подчиняясь в общем порядке губпрокурору, прокуроры по трудовым делам согласовывают свою работу с органами НКТ и профсоюзами и руководствуются директивами прокурора по трудовым делам при Верховном суде.

В связи с тем, что советскому праву вообще чужд дух формализма, а с другой стороны, в виду того, что защита прав трудящихся по найму не может быть ограничена только защитой их интересов в судебном процессе, трудовой прокуратуре (а там, где ее нет, общему прокурорскому надзору) даны указания на необходимость не только постоянного контакта с отделами труда, страховыми кассами и профсоюзами, но также и участия ее в обследовании предприятий, в изучении причин, вызывающих несчастные случаи, и в принятии мер к их устранению, затем в надзоре за своевременной выплатой нанимателями страховых взносов и т. д.

В других союзных республиках в течение 1925—1926 гг. также была проведена организация бюро надзора по трудовым делам (Закфедерация, Белоруссия) и специальной трудовой прокуратуры (Украина, Белоруссия, где должность прокурора по трудовым делам учреждена при НКЮ, отдельные республики Закфедерации).

В отношении участия профсоюзов в процессах по трудовым делам советское законодательство устанавливает, что уполномоченные профсоюзов могут выступать как в качестве обвинителей нанимателя, так и в качестве представителей интересов потерпевших — трудящихся; при этом не требуется, чтобы потерпевший являлся членом союза, так как профсоюзы в советском государстве вообще являются представителями всех трудящихся по найму. Не требуется также и представления специальной доверенности от трудящегося на выступление по данному делу: для допущения представителя союза в качестве защитника по уголовному или гражданскому делу достаточно представление им удостоверения от профсоюза с указанием, по какому делу и в защиту интересов кого данный представитель выступает. Специальная доверенность требуется только в том случае, когда представитель должен совершать какие-либо действия, имеющие гражданско-правовой характер (например, окончание дела миром, отказ от иска, принятие тех или иных обязательств и пр.). Проф-

союзы, как уже было указано выше, делегируют своих представителей в качестве постоянных членов трудовых сессий; затем по соглашению с профсоюзами назначаются помощники прокурора по трудовым делам на местах, ими вносятся также представления в бюро надзора о возбуждении тех или иных трудовых дел.

Большое значение для трудящихся имеет, конечно, ускорение разрешения их споров с нанимателями и быстрое исполнение судебных решений. В этом отношении также проведен целый ряд мероприятий: наличность специальных судов — трудовых сессий — гарантирует срочность разрешения трудовых дел; там же, где нет трудовых сессий, трудовые дела рассматриваются в общих судах в первую очередь; это же правило установлено для кассационных инстанций и для Верховного суда, рассматривающего трудовые дела в порядке надзора. С исков, вытекающих из трудовых и коллективных договоров, не взыскиваются судебные пошлины и другие расходы по делу. По искам, основанным на расчетных книжках, выдаются судебные приказы (за исключением случаев, когда требование обращено против государственных учреждений и предприятий). Затем по искам о заработной плате допускается немедленное (предварительное) исполнение решений (при чем по гражданско-процессуальным кодексам РСФСР, УССР и БелССР оно допускается и в том случае, когда ответчиком является государственное учреждение или предприятие).

§ 14. Социальное страхование. Социальное страхование было введено в РСФСР в декабре 1917 г., при чем те принципы, на которых оно строилось, резко отличались от тех принципов, на которых строилось страхование рабочих по царским законам 1912 г. Этими основными принципами советского социального страхования, полностью действующими и в настоящее время, были: а) распространение страхования на всех лиц наемного труда, б) возложение всех расходов по страхованию целиком на нанимателей и в) построение страховых органов по системе самоуправления застрахованных. В течение 1918 г. было осуществлено социальное страхование на случай потери трудоспособности и на случай безработицы. Затем, в связи с проведением всеобщей трудовой повинности и национализацией промышленности, социальное страхование было заменено социальным обеспечением, т.-е. специальные страховые органы были ликвидированы и проведение социального обеспечения передано п/отделам социального обеспечения и охраны труда отделов труда. Существовавшие раньше страховые фонды были переданы в единый всероссийский фонд социального обеспечения, куда в дальнейшем поступали и все взносы на социальное обеспечение. Обеспечение было распространено на всех лиц, занятых собственным трудом, без эксплоатации чужого.

С переходом к нэпу возродилось социальное страхование на основах, установленных в 1917 г., но в более широком об'еме.

Первоначальные декреты, изданные в этой области в 1921—1922 гг., утратили в большей части свою силу с изданием Кодекса Законов о Труде 1922 г., в котором нормировке социального страхования посвящена глава XVII.

В отношении круга страхуемых лиц, точнее, круга лиц, подлежащих обеспечению в порядке социального страхования (см. ниже о ст. 192 КЗоТ), ст. 175-я устанавливает, что социальное страхование распространяется на всех лиц наемного труда, независимо от того, заняты ли они в государственных, общественных, кооперативных, концессионных, арендных, смешанных или частных предприятиях, а также независимо от характера и длительности их работы и способов расплаты с ними. В дальнейшем, в связи с выяснившимися экономическими и бытовыми условиями, были проведены некоторые изменения в круге лиц, подлежащих социальному страхованию, частью в сторону расширения его, частью в сторону сужения. Так, например, было установлено, что подлежат страхованию и выборные лица, если заработная плата является для них основным источником существования; затем, что члены артелей ответственного труда во время их работы в чужом хозяйстве страхуются на общих основаниях с лицами наемного труда. С другой стороны, сезонные рабочие в ряде отраслей хозяйства, где занят крестьянский элемент, разделены в отношении распространения на них социального страхования на две группы, которые подлежат частичному страхованию в различных об'емах (пост. СТО от 9 февраля 1927 г. — СЗ СССР № 10, ст. 102) [1]).

Об'ем социального страхования определяется ст. 176-й КЗоТ, по которой оно охватывает собой: а) оказание лечебной помощи; б) выдачу пособий при временной утрате трудоспособности; сюда отнесены и те случаи, когда трудящийся физически остается трудоспособным, но не может в силу об'ективных причин, указанных в ст. 176-й, выйти на работу, как, например, при нахождении его в карантине или при необходимости с его стороны ухаживать за заболевшим членом его семьи, если нет другого лица, на которого этот уход мог бы быть возложен; в) выдачу дополнительных пособий: на кормление ребенка, предметы ухода за новорожденным, на погребение трудящегося и членов его семьи; г) выдачу пособий при безработице; д) выдачу пенсий при инвалидности; е) выдачу пенсий членам семей трудящихся по найму в случае смерти или безвестного отсутствия их кормильца.

Средства, при помощи которых осуществляется социальное страхование, образуются из страховых взносов, которые вносятся нанимателями и ни в коем случае не могут быть переложены ими на застрахованных. Страховые взносы взимаются в процентном отношении к заработной плате, уплачиваемой по данному

[1]) О социальном страховании батраков см. ниже § 15.

предприятию, учреждению или хозяйству, при чем в заработную плату включается, кроме вознаграждения за нормальную работу, также вознаграждение за сверхурочную работу, за переработку сверх нормы, стоимость натурального довольствия, премиальные и прочие специальные виды периодически выдаваемого вознаграждения лицам, работающим по найму. Размер страховых взносов определяется тарифами, устанавливаемыми в законодательном порядке; тарифы различны, в зависимости от степени вредности и опасности отдельных категорий предприятий (ст. 177 КЗоТ, декрет ЦИК'а и СНК СССР от 26 февраля 1925 г. и классификация труда по степени опасности и вредности для трудящихся, утвержденная НКСО в 1923 г. с изменениями 1925—1927 гг.). Кроме нормальных тарифов, имеется еще временный льготный тариф для ряда государственных, общественных и частных предприятий, по которому размер страховых взносов колеблется от 10 до 14% заработной платы, тогда как нормальный тариф устанавливает ставки от 16 до 22%. Наконец, органам социального страхования предоставлено право применять так называемый поощрительно-карательный тариф, заключающийся в том, что для предприятий, принимающих все меры к уменьшению вредностей и опасностей производства, нормальный тариф может быть понижен — не более чем на 25% (наприм., вместо 20%—16%), а для предприятий, где техника безопасности поставлена слабо, часты несчастные случаи и т. д., может быть повышен — не более чем на 25%.

Страховые взносы поступают в фонды социального страхования, которые твердо бронируются на нужды обеспечения рабочих и служащих и не могут быть расходуемы на какие-либо другие нужды (прим. к ст. 176). Из этих же сумм покрываются организационные расходы органов соцстраха, так как последние находятся на самоокупаемости. Местные операционные фонды разделяются на фонд пособий и пенсий, который находится в распоряжении страхкасс (с отчислением известного процента в запасные фонды, находящиеся в распоряжении главсоцстрахов союзных республик и Центрального управления социального страхования НКТ СССР), и фонд лечебной помощи. Суммы, поступающие в этот последний фонд, передаются органам здравоохранения на покрытие расходов по лечебной помощи застрахованным и членам их семей.

По отдельным видам страхового обеспечения основными правилами являются следующие:

1. При временной нетрудоспособности [1]) (болезнь, увечье, беременность, роды, карантин, уход за больным членом семьи) все лица, подлежащие социальному страхованию, обеспе-

---

[1]) В мае 1927 г. на утверждение Союзного Совета Соц. Страхования были представлены новые правила о выдаче пособий по временной нетрудоспособности.

чиваются пособиями, независимо от причин, вызвавших эту нетрудоспособность. Как общее правило, пособие выплачивается в размере фактического заработка, получавшегося данным лицом к моменту утраты трудоспособности; эта норма может быть понижена только центральными органами социального страхования при недостатке страховых средств. Однако понижение это может быть применено только в качестве временной меры, и при этом норма пособия, во всяком случае, не должна быть ниже $^2/_3$ тарифной ставки данной квалификации (ст. ст. 179 и 182). В отношении лиц, получающих высокие ставки, установлен, в виде временного правила, максимальный размер пособий при временной утрате трудоспособности в 7 р. 50 к. в день и не свыше 180 р. в месяц.

Пособия выдаются с первого дня утраты трудоспособности, которая удостоверяется врачом соответствующего лечебного пункта, имеющим право давать краткосрочные отпуска по болезни. Если утрата трудоспособности длится более двух недель, то отпуск дается врачебно-контрольной комиссией. Выдача пособий никаким календарным сроком не ограничена, и при соблюдении указанного порядка эти пособия выдаются по день восстановления трудоспособности или по день установления наличия инвалидности, когда трудящийся переводится на пенсию. Особые правила установлены для выдачи пособий беременным и роженицам; им пособия по временной нетрудоспособности выдаются в течение сроков, точно фиксированных в законе (для лиц физического труда и приравненных к ним — в течение 8 недель до и 8 недель после родов, а для лиц умственного и конторского труда, за исключением тех, работа которых приравнена к физическому труду, — 6 недель до и 6 недель после родов). Но если трудящаяся после окончания послеродового периода заболеет, то пособия по временной нетрудоспособности продолжают ей выдаваться (при условии удостоверения болезни надлежащим порядком) по день восстановления трудоспособности или установления наличия инвалидности (ст. 180 и 181).

Требования о предоставлении пособий по временной нетрудоспособности могут пред'являться страховому органу с момента наступления временной нетрудоспособности и не позднее 6 месяцев со дня ее прекращения, при чем пособия за прошлое время выдаются лишь за тот период временной нетрудоспособности, который охватывается последним годом, предшествующим дню пред'явления в страховой орган требования о пособии (временные правила, утвержденные ЦИК'ом и СНК СССР 14 мая 1926 г.; СЗ СССР, 1926 г., № 36, ст. 264).

2. Медицинская помощь [1]) оказывается как самим трудящимся по найму, так и всем членам семей, находящимся на

[1]) 7 марта 1927 г. издано пост. ВЦИК и СНК РСФСР об организации медпомощи застрахованным (СУ РСФСР, 1927 г., № 25, ст. 166).

их иждивении. Медицинская помощь во всей широте (амбулаторное, стационарное и специальное лечение, выдача лекарств, рентгенизация и пр.) оказывается органами здравоохранения за счет страховых средств (см. выше о фондах). Кроме того, органами социального страхования широко осуществляется санаторно-курортное лечение трудящихся, при чем 80% мест в санаториях и курортах соцстраха предоставляется обязательно рабочим от станка, т.-е. тем рабочим, которые в момент заболевания находились непосредственно на производственной работе. Административно-технический персонал предприятий, а равно рабочие, выдвинутые на работу в учреждениях, в эту норму не входят и посылаются в санатории и курорты на общих основаниях со служащими (в счет остальных 20%).

3 [1]). В случае рождения ребенка в семье трудящегося по найму (не требуется, чтобы оба родителя работали по найму, достаточно, чтобы проработал известный срок по найму отец или мать) органы социального страхования выдают, независимо от пособия по временной нетрудоспособности, единовременное дополнительное пособие на предметы ухода за новорожденным в размере месячной средней заработной платы данной местности, а затем ежемесячно, в течение девяти месяцев со дня рождения ребенка, пособие на кормление его в размере одной четверти средней месячной заработной платы данной местности (ст. 183). Это пособие выдается вне зависимости от того, кормит ли мать грудью или нет. При рождении двойни или тройни дополнительные пособия выдаются в соответственно увеличенном размере. Требования о предоставлении единовременных пособий на предметы ухода и на погребение могут пред'являться не позднее 6 месяцев со дня родов или смерти. Требования же о пособиях на кормление ребенка должны пред'являться не позднее истечения 10 месяцев со дня рождения ребенка.

В случае смерти самого трудящегося по найму или нетрудоспособных членов его семьи органы социального страхования выдают пособие на погребение в размере средней стоимости гражданских похорон, но не свыше средней месячной заработной платы данной местности (ст. 184).

4. Пособия по безработице выдаются страхкассами в размере, устанавливаемом ныне постановлениями союзного Совета социального страхования и изданными в их развитие постановлениями республиканских советов социального страхования. Этот размер, согласно ст. 185-й КЗоТ, не может быть ниже $^1/_6$ средней заработной платы данной местности. Пособия по безработице выдаются не всем безработным. Обязательными условиями для получения этих пособий являются, прежде всего,

[1]) Подробные правила о назначении и выдаче дополнительных пособий по соц. страхованию утв. союзным Советом соц. страхования 13 января 1927 г. («Изв. НКТ СССР», 1927 г., № 5); новые (по поясам) нормы пособий утверждены пост. союзного Совета соц. страхования от 9 мая 1927 г., № 118.

отсутствие средств к существованию и стаж работы по найму. Согласно постановлению НКТ СССР от 16 октября 1924 г. [1]), правом на получение пособий по безработице пользуются не имеющие никаких средств к существованию, в виде заработков или доходов от торговли, промысла, хозяйства и пр., лица следующих категорий, зарегистрированные на бирже труда: а) квалифицированные рабочие и лица умственного труда высокой квалификации, получившие специальное образование (инженеры, врачи, педагоги высших и средних учебных заведений и пр.); б) неквалифицированные рабочие, состоящие членами профсоюзов и проработавшие по найму непрерывно до утраты работы не менее года; в) неквалифицированные рабочие, не состоящие членами профсоюзов и проработавшие по найму непрерывно до утраты работы не менее 3 лет; г) служащие, состоящие членами профсоюзов и проработавшие по найму непрерывно до утраты работы не менее 3 лет; д) служащие — не-члены профсоюзов, проработавшие по найму непрерывно не менее 5 лет; е) несовершеннолетние до 18 лет, работавшие ранее по найму (независимо от стажа работы); ж) малолетние в возрасте до 16 лет, если они поступили на работу с разрешения инспектора труда; з) лица, уволенные в запас, бессрочный отпуск и вовсе от службы из РККА и РККФ, если они непосредственно до поступления на военную службу работали или служили по найму (независимо от стажа).

Пособия выдаются со дня подачи заявления, но не ранее дня регистрации на бирже труда. Продолжительность выдачи пособия в течение года устанавливается в шесть месяцев — в течение года безработицы, но если последняя длится более года, то выдача пособия с начала следующего года безработицы восстанавливается на тот же срок. Этот срок местными органами социального страхования может быть продлен для квалифицированных рабочих, а в исключительных случаях и для прочих категорий безработных. Со дня поступления на работу выдача пособия прекращается (ст. 185—186 КЗоТ и постановление НКТ СССР от 16 октября 1924 г.). Требования о назначении пособия по безработице могут пред'являться только в период безработницы. Назначенные, но невостребованные пособия по безработице выдаются не более, чем за два месяца назад, и притом при условии, если обращение за ними в страхорган произошло не позднее месяца после поступления на работу. Отказ от работы [2]), предлагаемой биржами труда, влечет за собой лишение пособия (первый раз — на месяц, второй — на весь период данной безработицы с одновременным снятием с учета биржи труда).

---

[1]) В настоящее время (май 1927 г.) выработаны новые правила о пособиях по безработице, но таковые еще не опубликованы.

[2]) 16 февраля 1927 г. издано пост. НКТ СССР о мерах по борьбе с неуважительными отказами безработных от работы, предлагаемой им биржами труда.

Помимо выдачи пособий, органами НКТ организуются для безработных столовые, ночлежные пункты и пр. Затем в настоящее время широко поставлено дело трудовой помощи безработным путем организации общественных работ, при которых безработные, вместо пособия, получают заработную плату. Последняя не может быть ниже среднего заработка неквалифицированного рабочего данной местности, а если на общественных работах применяется труд квалифицированных рабочих, то они оплачиваются не ниже среднего заработка квалифицированных рабочих данной местности в соответствующем производстве. Размер оплаты устанавливается хозорганами, производящими эти работы, по соглашению с отделом труда и губернским (окружным) профсоветом.

Трудовая помощь осуществляется также в форме организации трудовых коллективов безработных (производственных, чисто трудовых и торговых), куда безработные посылаются на определенный период времени, чтобы таким путем трудовая помощь могла быть оказана большему количеству безработных. Об'единения этих коллективов, находящиеся при комитетах бирж труда, пользуются правами юридического лица и могут вступать во всякого рода договоры в пределах целей, ими преследуемых.

5. Инвалиды труда пользуются правом на получение от органов социального страхования пенсий или натурального обеспечения в смысле помещения их в специальные учреждения. В настоящее время порядок обеспечения инвалидов труда нормируется Положением, утвержденным ЦИК'ом и СНК СССР 28 августа 1925 г., с изменениями, внесенными постановлением ЦИК'а и СНК СССР 14 мая 1926 г. (СЗ СССР, 1925 г., № 57, ст. 429 и 1926 г., № 36, ст. 263). Согласно этому Положению, правом на обеспечение по инвалидности в порядке социального страхования пользуются все рабочие и служащие в случае потери трудоспособности: а) вследствие увечья или заболевания и б) вследствие старости, но в последнем случае право на обеспечение приобретается только при условии, что потерявший трудоспособность находится в возрасте не менее 50 лет и что притом он работал по найму не менее 8 лет. Общим же условием для возникновения права на обеспечение для всех указанных видов инвалидов труда является утрата трудоспособности в период работы по найму, или в течение двух лет со дня прекращения последней, или в период получения пособия по безработице. В случае же оставления работы по найму вследствие болезни течение указанного двухгодичного срока начинается со дня прекращения выплаты пособия по временной нетрудоспособности. Требования о назначении пенсий по инвалидности, происшедшей вследствие увечья или профессионального заболевания, могут пред'являться в течение трех лет со дня прекращения выплаты пособия по временной нетрудоспособности.

Группы инвалидности, в зависимости от степени и характера последней, нормы пенсионного обеспечения и степень инвалидности, при которой пенсия не назначается, устанавливаются союзным Советом социального страхования. Размер полной пенсии инвалиду труда не может быть ниже половины средней заработной платы данной местности [1]). Для инвалидов же труда, утративших трудоспособность вследствие увечья, полученного в связи с работой по найму, или профессионального заболевания, включенного в особый список, устанавливаемый союзным Советом социального страхования (таковой издан 19 февраля 1925 г.), полная пенсия устанавливается в размере утраченного вследствие инвалидности заработка.

Союзному Совету социального страхования предоставляется право устанавливать порядок учета имущественного положения инвалидов труда, при чем наличие доходов и заработка у инвалида, если они превышают получаемую им пенсию, может послужить основанием как для приостановки выдачи пенсии, так как для уменьшения или лишения таковой; на инвалидов, утративших трудоспособность вследствие увечья, полученного в связи с работой по найму или профессионального заболевания, это правило не распространяется.

Взамен выдачи пенсий органы социального страхования могут помещать инвалидов труда с их на то согласия в инвалидные учреждения, а также специальные мастерские для обучения или переобучения. Назначенные, но своевременно не востребованные пенсии выдаются не более, чем за один год назад со дня обращения в страховой орган за их получением.

6. Члены семей трудящихся по найму подлежат обеспечению в порядке социального страхования на основаниях, установленных указанным выше Положением, утвержденным ЦИК'ом и СНК СССР 28 августа 1925 г. В случае смерти или безвестного отсутствия лиц, работавших по найму, если смерть или безвестное отсутствие наступили в период их работы по найму, или в течение двух лет (а если смерть явилась результатом увечья или профессионального заболевания, то трех лет) по прекращении последней, или в период получения пособия по безработице, а также в случае смерти или безвестного отсутствия инвалидов труда, имеющих право на пенсию, подлежат обеспечению в порядке социального страхования следующие члены семей, не имеющие достаточных средств к существованию и находившиеся на иждивении застрахованных и инвалидов труда: а) дети, братья и сестры, не достигшие 16 лет, б) нетрудоспособные дети, братья и сестры, утратившие трудоспособность до до-

[1]) Нормы пенсий определены пост. союзного Совета соц. страхования от 4 января 1926 г., № 6/900 («Изв. НКТ СССР», 1926 г., № 3); изменившим его постановлением того же союзного Совета от 9 мая 1927 г., № 117 («Труд», 25 мая 1927 г., № 116) установлены твердые ставки максимума и минимума в порядке соц. страхования.

стижения 16 лет, в) нетрудоспособные родители и супруг, г) те из перечисленных в п. «в» лиц, которые, хотя и трудоспособны, но имеют при себе детей, не достигших 8-летнего возраста.

Нормы обеспечения семей, в зависимости от числа членов семьи, подлежащей обеспечению, устанавливаются союзным Советом социального страхования; размер пенсии семье должен составлять при наличии трех и более членов ее не менее $^2/_3$ полной пенсии инвалиду труда, при наличии двух членов — $^1/_2$ и при наличии одного члена семьи — $^1/_3$; для семей же лиц, умерших вследствие увечья, полученного в связи с работой по найму или профессионального заболевания (см. выше), пенсия при трех и более членах семьи должна быть не менее $^3/_4$ заработка умершего, при двух членах — не менее $^1/_2$ и при одном члене семьи — не менее $^1/_3$ заработка умершего. Относительно учета имущественного положения семей применяются те же правила, которые указаны выше для инвалидов труда.

Несовершеннолетние члены семей, потерявших кормильцев, могут быть помещаемы органами социального страхования в учреждения НКПроса и НКЗдрава, с согласия органов, ведающих этими учреждениями.

§ 15. Наемный труд в крестьянском хозяйстве. Земельный Кодекс РСФСР, утвержденный сессией ВЦИК'а 30 октября 1922 г., посвятил особый раздел вопросу «о вспомогательном наемном труде в трудовых земледельческих хозяйствах». В этом разделе Земельного Кодекса была выдвинута проблема особого правового регулирования батраческого труда в крестьянском хозяйстве. Но проблема эта не была разрешена ни действующим КЗоТ, утвержденным одновременно с Земельным Кодексом, ни позднейшим законодательством 1923 и 1924 гг. КЗоТ в принципе всецело подчинил наемный труд в сельском хозяйстве общему трудовому законодательству (ср. специальное постановление ст. 97), при чем не был особо выделен вопрос о наемном труде в крестьянском хозяйстве. В дальнейшем специально для крестьянских хозяйств были установлены более или менее льготные правила по социальному страхованию и был предусмотрен особый порядок примирительного разбирательства трудовых споров.

Если формально на батраческий труд в крестьянском хозяйстве до весны 1925 г. распространялось, с некоторыми только особенностями, общее трудовое законодательство, то фактически правовые отношения между крестьянином и его батраком оставались весьма неопределенными. При технической отсталости и при бедности крестьянского хозяйства в нем не могли, на данной ступени экономического развития страны, быть последовательно проведены сравнительно высокие правовые гарантии советского КЗоТ и дополнительных к нему общих постановлений. Постепенно все более выяснялось, что для трудовых крестьянских хозяйств должны быть созданы льготные условия применения подсобного наемного труда. Эта задача была разрешена путем издания

Совнаркомом СССР 18 апреля 1925 г. Временных правил об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах. Правила 18 апреля 1925 г. создали упрощенную правовую регламентацию труда, с сокращенным об'емом правовых гарантий для работников. Правила распространяются только на крестьянские хозяйства, в которых наемный труд является подсобным; к крестьянским же хозяйствам промышленного типа, т.-е. таким, которые ведутся в основном с помощью наемного труда, должны применяться постановления об условиях труда в советских хозяйствах (иначе говоря, должно применяться общее трудовое законодательство с отдельными специальными нормами). III с'езд советов СССР 20 мая 1925 г. одобрил Временные правила от 18 апреля, распространив этот закон также на применение крестьянскими хозяйствами подсобной наемной рабочей силы на арендованной земле. В развитие Правил 18 апреля 1925 г. могут издаваться инструкции совнаркомами союзных республик. По РСФСР такая инструкция утверждена постановлением Совнаркома РСФСР от 24 июля 1925 г., по Закфедерации — 30 июля 1925 г., по Украине — 31 июля 1925 г., по Белоруссии — 12 августа 1925 г.

Согласно Правилам 18 апреля 1925 г., наем батраков должен производиться по письменным трудовым договорам. В соглашении должны быть указаны: а) основные работы, на которые нанимается батрак, б) срок найма, в) рабочее время, г) размер заработной платы, ее вид и способ оплаты (повременная, урочная, сдельная, деньгами или натурой), сроки выплаты, д) дополнительные условия, устанавливаемые сторонами. Соглашение не может ухудшать положение батрака по сравнению с Правилами 18 апреля 1925 г. От имени батрака договор может быть заключен и подписан профсоюзом. Срок трудового договора с батраком не может превышать одного года, а также не допускается заключение соглашения о найме, исполнение которого должно начаться через год и более после заключения соглашения. Не позднее двух недель с момента найма трудовые договоры подлежат регистрации в сельских советах без взимания за это какой-либо платы с нанимателя и нанимающегося. Заключение письменного соглашения не обязательно, если наем производится лишь для выполнения отдельных работ, на срок не более двух недель одновременно или не более одного месяца в разное время в течение года (это последнее положение установлено инструкцией, утвержденной СНК РСФСР 24 июля 1925 г.).

Сельские советы не имеют права вносить какие бы то ни было изменения в представляемые им на регистрацию соглашения. Как раз'яснено инструкцией от 24 июля 1925 г., право требовать от нанимателя изменения соглашения и признавать отдельные пункты соглашения, ухудшающие положение батрака по сравнению с Временными правилами 18 апреля 1925 г., недействительными принадлежит инспекции труда, а также народному суду,

при чем инспекция труда или народный суд разрешают также, по требованию батрака или профсоюза, вопрос о расторжении незакономерного договора.

К работе по найму в крестьянских хозяйствах допускаются, по общему правилу, подростки не моложе 14 лет. Но для выполнения особо легких работ могут допускаться также и подростки от 12 до 14 лет. Запрещается применять труд подростков и беременных женщин на непосильных и вредных для их здоровья работах.

Удлиненный рабочий день (т.-е. рабочий день свыше 8 часов) допускается Правилами 18 апреля 1925 г. по соглашению сторон, в зависимости от характера работ в отдельные сельскохозяйственные периоды. Батраку гарантируется день еженедельного отдыха и освобождение от работы во все установленные праздники. Особо закреплено право батрака во все нерабочие дни, а также в рабочие дни в свободное от работы время отлучаться со двора и использовать нерабочее время по своему усмотрению. В случае действительной необходимости срочного выполнения каких-либо работ (страдная пора) допускается работа батрака в нерабочие дни, при непременном условии участия в работе также самого нанимателя и с тем, чтобы неиспользованный отдых был возмещен батраку другим днем отдыха или денежной оплатой в размерах, установленных по соглашению.

Размер вознаграждения за труд батрака не может быть ниже государственного минимума заработной платы, установленного для данной местности. Наниматель не имеет права принуждать батрака к получению заработной платы натурой, вместо установленной по соглашению денежной платы. Батраку должно быть предоставлено пригодное для жилья помещение и пища такого же качества, какая употребляется в семье нанимателя (в достаточном количестве). Если, вопреки требованиям Временных правил, не имеется письменного трудового договора или в нем отсутствует точное определение размеров заработной платы, то, согласно инструкции от 24 июля 1925 г., наниматель обязан оплачивать батрака из расчета обычного среднего заработка данной категории рабочих в данной местности. При увольнении или уходе батрака наниматель, в случае задержки в производстве расчета, обязан, по инструкции, уплатить полагающуюся батраку заработную плату по день фактического расчета.

Батраки обязаны выполнять работу, обусловленную соглашением, обходиться бережно со скотом и инвентарем, не причинять вреда имуществу нанимателя, при уходе от нанимателя сдать вверенное им нанимателем имущество.

Вопросы обеспечения работников на случай болезни, родов и увечья разрешены Правилами 18 апреля 1925 г. следующим образом. Крестьянское хозяйство, пользующееся наемным трудом в течение целого сельскохозяйственного года, обя-

зано, в случае болезни батрака или батрачки, а также в случае родов последней, если батрак или батрачка проработали в данном хозяйстве не менее месяца, выплачивать им условленную в соглашении заработную плату и предоставлять жилье и харчи в течение одного месяца с момента прекращения работы вследствие болезни или родов. Крестьянское же хозяйство, пользующееся наемным трудом только в отдельные периоды сельскохозяйственных работ, должно выплачивать условленную в соглашении заработную плату и предоставлять жилье и харчи в течение двух недель с момента прекращения работы вследствие болезни или родов, если работник проработал в этом хозяйстве не менее двух недель. Лечебные органы и учреждения обязаны оказывать бесплатно батракам и батрачкам медицинскую помощь во время болезни и родов. Вознаграждение батраку или батрачке или их семьям в случае увечья на работе у нанимателя или последовавшей от такого увечья смерти выплачивается нанимателем, согласно законодательству союзных республик. Но наниматель может добровольно застраховать батрака или батрачку, уплачивая за них взносы в страховую кассу, и в таком случае выплата заработной платы во время болезни и родов, а равно выплата вознаграждения в случае увечья или последовавшей от увечья смерти, производится страховой кассой на общих основаниях. Крестьянские хозяйства, пользующиеся одновременно наемным трудом не менее трех батраков или батрачек в течение целого сельскохозяйственного года, обязаны страховать последних в порядке социального страхования по особым правилам и льготным нормам. Инструкция от 24 июля 1925 г. дополнительно установила, что в случае тяжелого заболевания или при несчастном случае с нанявшимся, а равно в случае родов батрачки, наниматель обязан либо доставить нанявшегося к врачу, в больницу или на медицинский пункт, либо привезти медицинского работника к больному.

Наниматель может по уважительным причинам уволить батрака до истечения срока соглашения с предупреждением за две недели или, при отсутствии такого предупреждения, с выплатой заработной платы за две недели вперед (выходное пособие). Если при досрочном увольнении батрак оспаривает уважительность причины увольнения, то спор подлежит разрешению в порядке судебного или примирительного разбирательства. Батрак при уходе от нанимателя обязан предупредить последнего за одну неделю.

Наконец, Правила 18 апреля 1925 г. закрепляют ранее установленный законодательством РСФСР порядок примирительного разбирательства споров, возникающих на почве применения наемного труда в крестьянских хозяйствах. Для рассмотрения споров, возникающих в связи с увольнением батрака или уходом последнего с работы, а также всяких иных споров в связи с работой и соглашением о найме, образуются примирительные комиссии при волостных (районных) исполкомах. Председателем

примирительной комиссии с совещательным голосом является председатель волисполкома или его заместитель. Членами же примирительной комиссии с решающим голосом являются: со стороны рабочих — представитель профсоюза работников земли и леса, а со стороны нанимателя — сам наниматель или его уполномоченный. Все вопросы в комиссиях разрешаются исключительно путем соглашения между членами комиссии, представляющими спорящие стороны. В случае несогласия одной из спорящих сторон передать дело на рассмотрение примирительной комиссии или в случае недостижения соглашения при рассмотрении дела в примирительной комиссии — спор разрешается народным судом. При нежелании нанимателя добровольно исполнить постановление примирительной комиссии все производство по делу передается народному судье, который выдает исполнительный лист, удостоверившись в том, что постановление примирительной комиссии вынесено с соблюдением установленного порядка и не противоречит закону.

Правила 18 апреля 1925 г. должны быть вывешены на видных местах во всех волостных (районных) исполкомах и сельских советах. Надзор за соблюдением этих Правил возлагается на инспекцию труда, ответственность же за нарушение их определяется в порядке законодательства союзных республик.

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО.

Проф. Д. С. Розенблюм.

§ 1. Предмет земельного права. Западно-европейское право не знает земельного права, как самостоятельной отрасли науки права или законодательства. В основе буржуазно-капиталистического строя лежит частная собственность на землю, равно как на все главнейшие орудия производства народного хозяйства. Естественно поэтому, что правовое регулирование хозяйственных отношений в капиталистических странах почти целиком поглощается частным гражданским правом. Если право частной собственности на земельный участок принципиально и по общему правилу охватывает собою хозяйственное использование не только его поверхности, но и всех так называемых принадлежностей участка, т.-е. и его недр, и леса, на нем произрастающего, и даже пространства, находящегося над его поверхностью [1]), то нет ничего удивительного в том, что земельные правоотношения регулируются в подавляющем большинстве случаев нормами частного гражданского права, находя лишь те или иные коррективы в праве публичном. Особой отрасли земельного права нет надобности создавать ни науке, ни законодательству.

Совершенно иначе строится система советского права. Земля с ее лесами, недрами и водами и главнейшие орудия производства в промышленности и транспорте принадлежат советскому государству, как единому хозяйствующему суб'екту, образуя основной неотчуждаемый капитал государственного хозяйства. Поэтому центральным институтом советской правовой системы является государственная собственность, из'ятая из гражданского оборота, т.-е. не могущая быть предметом таких сделок, в основании которых лежит переход права собственности. Правда, и буржуазное право знает категорию необоротоспособных публичных вещей (domain public французского, Verwaltungsvermögen германского права). Но к ним оно относит небольшое число об'ектов права, большею частью по самой природе своей из'ятых из оборота, например, публичные дороги, судоходные реки и т. п. Между тем в советском государстве «публичными вещами» являются основные орудия общественного производства, которые сохраняют и в хозяйственном своем обращении характер неотчуждаемого государственного имущества. Если последнее и может быть предоставлено для хозяйственного использования частным

[1]) Герм. Гражд. Улож., § 905.

лицам или органам публичного права, то лишь на праве пользования и, следовательно, на условиях, устанавливаемых государством-собственником.

В отношении к основному государственному имуществу советское право не применяет принципа буржуазного права, согласно которому государственная собственность, вовлеченная в гражданско-правовой оборот, теряет свой общественный характер и подчиняется режиму частной собственности, становясь имуществом фиска (domain privé французского, Finanzvermögen германского права).

Сосредоточение в руках советского государства главнейших средств производства страны, в целях их хозяйственного использования самим государством, ведет к значительному ослаблению значение традиционного деления права на частное и публичное. Здесь уместно регулирование имущественных правоотношений по отдельным отраслям народного хозяйства. Государство, имея в своем распоряжении основной капитал страны и сосредоточивая в едином центре руководство всею хозяйственною жизнью, устанавливает, соответственно особенностям каждой сферы народного хозяйства, ее правовую форму, те правоотношения, в которые становятся непосредственные работники этой сферы как к нему, государству, так и между собою. Вместо буржуазного гражданского права, нормирующего правовые отношения частных лиц в хозяйственном процессе, выполняемом этими лицами, автономно и независимо друг от друга, преследуя каждое свой личный интерес, охватывающего, поэтому, лишь поверхностную оболочку хозяйства, мы получаем единое хозяйственное право, полное большого социально-экономического содержания, с его подразделениями: на право промышленное, земельное, горное водное, трудовое и т. д.

Строение правовой системы советского имущественного права, исходящее из разделения народного хозяйства на отдельные, более или менее самостоятельные отрасли, делает вполне понятным определение советского земельного права, как совокупности норм, регулирующих правовые отношения, возникающие при эксплоатации поверхности земли для ведения сельского хозяйства. Земельный Кодекс, в котором сгруппированы эти нормы, посвящен, таким образом, землям сельскохозяйственного значения. Следуя тому же хозяйственному принципу, законодатель сгруппировал правовой материал и по другим кодексам. Так, мы имеем, помимо Земельного Кодекса: Лесной Кодекс, излагающий правоотношения в лесном хозяйстве, которое при всей своей связи с сельским хозяйством выделяется, однако, в особую область, вследствие специфического значения лесов для населения и занимаемой им территории; особое Положение о недрах, хозяйственная эксплоатация которых обсуждается в правовом отношении вне связи с землепользованием, являющимся специальным термином

для определения пользования землей с целью ведения сельского хозяйства; Гражданский Кодекс, посвященный изложению отношений обмена и сферы допущенных государством частных имущественных прав; Кодекс Законов о Труде, нормирующий участие в народном хозяйстве работника по найму. Ждут своей сводки кодексы промышленный и водный.

Мы указали выше, что об'ектом советского земельного права, а вместе с тем Земельного Кодекса, являются земли, предназначенные для ведения сельского хозяйства. Но более $^3/_4$ населения Советского Союза занято сельским хозяйством, которое, по крайней мере на ближайшее время, будет основным резервом, поглощающим растущее население страны. Это обстоятельство побудило распространить действие земельного права не только на земли, уже служащие целям сельского хозяйства, но и на земли, могущие быть использованными для этих целей. Так получается следующее определение об'екта Земельного Кодекса: «все земли сельскохозяйственного назначения, а также могущие быть использованными для сельскохозяйственного производства» [1]). Но так как всякая земля может быть обращена в сельскохозяйственные угодья путем тех или других мероприятий, расчисток, мелиораций, и т. п., то к сфере земельного права относится и весь государственный свободный земельный запас, т.-е. земли, не имеющие какого-либо хозяйственного назначения. Отсюда же следует, что Земельный Кодекс регулирует не только правоотношения по землепользованию для ведения сельского хозяйства, но и отвод земель для иных целей, чем сельское хозяйство, например, для горного дела, лесного хозяйства, промышленных или транспортных целей, для городских поселений и т. д. После отвода этих земель, после выделения их из государственного земельного фонда, охватывающего презумптивно все земли, они выходят из сферы действия земельного права и регулируются теми кодексами и положениями, которые нормируют отрасли народного хозяйства, которым служат выделенные земли.

§ 2. Действие земельного права в пространстве. 1. Советское государство представляет собою не единое централизованное государство, а Союз Советских Социалистических Республик. Помимо того, многие союзные республики являются, в свою очередь, федерациями, в которые входят автономные республики или, как в Закавказской федерации, самостоятельные республики. В высокой степени характерно для советского земельного права, что пространство его действия принципиально ограничивается пределами союзных республик, что каждая из последних имеет свой земельный кодекс, а Закавказская федерация — даже три, по числу входящих в нее республик: Азербайджана, Грузии и

---

[1]) Ст. 3 Земельного Кодекса РСФСР, Украинской ССР и других союзных республик.

Армении. Ведомством, в котором сосредоточено заведывание землями сельскохозяйственного значения в вышеуказанном смысле этого понятия, является народный комиссариат земледелия. По Конституции Союза и конституциям федераций не только каждая союзная республика имеет свой особый народный комиссариат земледелия, но его имеет и каждая входящая в федерацию автономная республика. Если законодательная деятельность автономных республик в сфере земельного права находится под общим руководством верховных органов федерации, то в союзных республиках земельное законодательство совершенно самостоятельно, так как народные комиссариаты земледелия являются необ'единенными народными комиссариатами.

Этот принцип децентрализации земельного права проведен не только в законодательстве. В советском государстве, как мы указывали выше, центральным институтом земельного права является государственная собственность на землю. С осуществлением государственной собственности связано получение государственных доходов в форме рентного обложения, арендной платы и др. Помимо того, имеет существенное значение распоряжение свободным земельным запасом. Достаточно вспомнить насильственную колонизационную политику, которую царское самодержавие вело в восточных областях, населенных народностями, стоящими еще на низком уровне культуры, чтобы понять все значение этого обстоятельства.

Советское земельное право и в указанных отношениях в действительности, на деле, провело в жизнь принцип самоопределения народностей. Не только каждая союзная республика осуществляет, согласно своему законодательству, государственную собственность на землю, находящуюся в ее границах, но земельные фонды, расположенные в пределах автономных республик, находятся «в ближайшем непосредственном заведывании и распоряжении этих республик» [1]). В отношении тех же автономных республик действует правило, что «при установлении очередностей наделения землей различных землепользователей, при прочих равных экономических условиях устраиваемых групп населения, в первую очередь наделяется туземное трудовое население» [2]). Таким образом, советское государство провозгласило принцип преимущественного права трудового населения не только союзных, но и автономных республик на находящийся в их пределах сельскохозяйственный фонд.

2. Но если каждая народность Советского Союза, организованная в союзную или автономную республику, вполне самостоятельна в распоряжении и законодательном регулировании находящегося в пределах ее поселения земельного фонда, то

---

[1]) Ст. ст. 3 и 157 ЗК РСФСР в редакции постановления ВЦИК'а от 29 марта 1923 г. (СУ, 1923 г., № 26, ст. 348).

[2]) Прим. к ст. 6 ЗК РСФСР в редакции постановления ВЦИК'а от 29 марта 1923 г.

не уничтожается ли этим самая возможность централизованного народного хозяйства, не возникает ли опасность для подрыва основных принципов социалистической земельной политики советского государства? Гарантией против возможных принципиальных отклонений в этом отношении являются права, предоставленные Союзу его Конституцией.

Союз имеет право для нужд учреждений и предприятий, имеющих общесоюзное значение, например, для транспорта, крупных промышленных или горных предприятий и т. п., выделять необходимые им для их специальных целей земельные участки, предоставляя последние в исключительное ведение этих учреждений и предприятий и, следовательно, изымая их из распоряжения соответственных республиканских народных комиссариатов земледелия [1]). Союзу также принадлежит общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда [2]). Последним постановлением разрешается коллизия между густонаселенными и малоземельными центральными и юго-западными областями и редконаселенным и относительно многоземельным Востоком. Для общего руководства политикой переселения и колонизации, имеющей по существу союзный характер, недавно учрежден Всесоюзный переселенческий комитет, в состав которого входят, помимо двух членов, назначаемых верховным органом Союза, четыре представителя союзных комиссариатов, один представитель от Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, по два представителя от каждой союзной республики, кроме Закавказской федерации, имеющей три представителя. При обсуждении вопросов, касающихся отдельных автономных республик и областей, участвуют с решающим голосом представители заинтересованных республик и областей по одному от каждой [3]). Так советское государство обеспечивает в сфере распоряжения землями интересы всего Союза, т.-е. всех народностей, населяющих Союз, охраняя в то же время незыблемость принципа самоопределения народов.

3. В области земельного законодательства Союзу принадлежит «установление общих начал землепользования и землеустройства» [4]). Этим гарантируется тождественность основных принципов земельного права союзных республик, как республик *советских* и *социалистических*. Общие начала землепользования и землеустройства еще не изданы Союзом, но уже в настоящее время можно констатировать единство социальных начал в земельных кодексах союзных республик. Оно достигнуто не только естественным сходством общественного строя республик, являющихся повсюду в Союзе республиками советскими и социалистическими,

---

[1]) Пункт «з» ст. 1 союзной Конституции.
[2]) Пункт «о» ст. 1 союзной Конституции.
[3]) Положение о Всесоюзном переселенческом комитете от 10 апреля 1925 г. (СЗ, 1925 г., № 30, ст. 194).
[4]) Пункт «н» ст. 1 Конституции Союза.

но и процессом составления земельных кодексов. Приняв в октябре 1922 г. главнейшие действующие в советском государстве кодексы (Земельный, Гражданский, Кодекс Законов о Труде), IV сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва постановила: «Поручить Президиуму ВЦИК'а обратиться к правительствам договорных советских республик с дружественным предложением о проведении кодексов, принятых IV сессией ВЦИК'а, также и в их республиках». В действительности, земельные кодексы союзных республик не только построены по той же системе, что и Земельный Кодекс Российской федерации, не только повторяют его основные положения, но и текстуально воспроизводят те его статьи, которые излагают основные положения земельного права Российской федерации. Так, из 227 статей Земельного Кодекса Украины лишь 33 статьи не являются перепечаткой соответствующих статей Кодекса Федерации. То же относится и к земельным кодексам других союзных республик.

В дальнейшем изложении советского земельного права мы будем ссылаться, главным образом, на Земельный Кодекс Российской федерации, который, как видно из вышесказанного, в основной своей части входит в содержание земельных кодексов союзных республик. Однако, поскольку последние ввели в свое законодательство те или другие принципиальные изменения отдельных институтов земельного права, мы коснемся и их.

§ 3. Государственная собственность на землю. Советское земельное право выросло из Октябрьской революции. Решительно порвав со старым миром дворян, помещиков и капиталистов, революция принципиально отвергла все дореволюционное законодательство. Никакие споры по правоотношениям, возникшим до 7 ноября 1917 г., на основании «старого права собственности на землю, а также дореволюционного владения ею» [1]), не подлежат рассмотрению судебных или каких-либо иных учреждений республики. Единственным источником земельных прав являются законы революции, декреты и постановления советского государства. Познать советское земельное право можно, познав лишь сущность великого переворота.

Два класса, пришедшие в массовое движение, создали Октябрьскую революцию: рабочий класс, боровшийся за власть в государстве под руководством коммунистической партии, поставившей в программу революционного дня социалистическое преобразование общественного строя, и крестьянство, восставшее против помещичьего и всякого иного крупного землевладения и требовавшее передачи ему всех земель в государстве. Решительная победа Октября была достигнута сознательною поддержкою новым революционным правительством пролетариата крестьянского восстания. «Мы полагаем, — говорил Ленин в своей исторической

[1]) Раздел IV Постановления ВЦИК'а от 1 февраля 1923 г. (СУ, 1923 г., № 10, ст. 123).

речи во время октябрьского переворота, предпосланной им на с'езде советов декрету о земле, — что революция доказала и показала, насколько важно, чтобы вопрос о земле был поставлен ясно. Возникновение вооруженного восстания второй, Октябрьской революции ясно доказывает, что земля должна быть передана в руки крестьян. Преступление совершало то правительство, которое свергнуто, и соглашательские партии меньшевиков и эсеров, которые под разными предлогами оттягивали разрешение земельного вопроса и тем самым привели страну к разрухе и крестьянскому восстанию. Правительство рабоче-крестьянской революции в первую голову должно решить вопрос о земле, — вопрос, который может успокоить и удовлетворить огромные массы крестьянской бедноты».

И при решении этого вопроса, при создании нового земельного правопорядка советское правительство сочетало интересы тех двух трудящихся классов, союз которых обеспечил ему победу в Октябре и за Октябрь во время гражданской войны и который и в настоящее время и в предвидимом будущем должен служить фундаментом, гарантирующим незыблемость советского государства. От программы социалистической революции, — программы победившего пролетариата, — законодательство взяло институт государственной собственности на землю, от стихийной аграрной революции, передавшей в руки мелкого крестьянства почти всю (96%) сельскохозяйственную площадь страны, оно заимствовало институт трудового пользования землей. Нормы, устанавливающие содержание этих двух институтов и их взаимоотношения между собою, составляют основное содержание советского земельного права.

Государственная собственность на землю является в советском праве категорией социалистического права, долженствующего регулировать правоотношения, возникающие в связи с ведением народного хозяйства в плановом порядке на основе принадлежности государству трудящихся средств производства. Содержание этой собственности поэтому далеко не исчерпывается понятием государственного верховенства над землями, находящимися в границах политического господства государства. Советская государственная собственность на землю имеет большое хозяйственное содержание: ее основное правомочие заключается в распоряжении землями, понимая под последним непосредственную хозяйственную эксплоатацию государством земель или предоставление их другим пользователям для хозяйственной эксплоатации под контролем государства и на определенных условиях, им установленных [1]). Поэтому владение землей иными лицами, чем государство, возможно лишь на праве пользования, — праве производном и зависимом от государства.

[1]) В советском хозяйственном праве (Земельном Кодексе, законодательстве о промышленности) мы встречаемся с термином «распоряжение» и в отношении к неотчуждаемому государственному имуществу, например, по отно-

Из социалистического характера государственной собственности на землю следует и ее другое свойство — ее неотчуждаемость. Являясь одною из предпосылок социалистического преобразования общества, право государственной собственности на землю должно быть всегда сосредоточено в руках пролетарского государства, если оно хочет успешно завершить свою работу по построению общественного хозяйственного процесса на коллективистических началах. Земля поэтому из'ята из гражданского оборота и не может быть предметом распорядительных сделок, имеющих в основании своем переход права собственности [1]). Она стоит вне круга явлений, связанных с рынком, и частная собственность на землю, отмененная революцией, не может быть вновь восстановлена не только в силу закона [2]), но и в процессе хозяйственного обращения земель. Будучи необоротоспособною, земля не имеет меновой ценности, и потому как передача ее государством для того или иного хозяйственного использования трудовому крестьянству или государственным учреждениям и предприятиям, так и переход ее — поскольку такой переход допускается законом — от одних пользователей к другим не может сопровождаться возмещением стоимости земли. В некоторых случаях, на которые мы укажем ниже, допускается лишь возмещение новым землепользователем прежнему стоимости внесенных последним коренных улучшений в переходящий земельный участок, поскольку, конечно, эти улучшения остались прежним землепользователем неиспользованными.

Из этого же начала необоротоспособности земли следует, что переход земельных участков от одного землепользователя к другому может происходить по общему правилу, не путем договоров между сторонами, а посредством распорядительных актов земельных органов государства — собственника земли. Если пользователь прекратил по каким бы то ни было причинам хозяйственное использование предоставленного ему государством земельного участка или ведет это использование с нарушением закона, то участок возвращается обратно в распоряжение государства, которое только и может предоставить его другому пользователю. Поэтому существующие в советском государстве права землепользования носят строго личный характер. Исключением из этого правила необоротоспособности и землепользовательских прав является право застройки, которое может быть предметом отчуждения и залога [3]). Но право это лежит вне сферы земельного права, предметом которого являются, как мы указали выше, лишь земли сельскохозяйственного значения.

шению к земле. Ясно, что здесь термин «распоряжение» употребляется в смысле хозяйственного распоряжения, хозяйственной эксплоатации имущества, в отличие от Гражданского Кодекса, для которого распоряжение есть правомочие собственника, заключающееся в отчуждении об'екта собственности.

[1]) Ст. 21 ГК.

[2]) Ст. 1 ЗК РСФСР и других союзных республик.

[3]) Ст. ст. 71—84ГК.

§ 4. Право непосредственного пользования землями. В эпоху военного коммунизма, когда советское государство, окруженное внешними врагами и угрожаемое внутренней контр-революцией, вело борьбу на жизнь или смерть за свое существование, государство в наивысшей степени использовало правомочия своей собственности на землю. Оно практически осуществляло свое право непосредственного хозяйственного распоряжения всею сельскохозяйственною площадью страны. Принимались ли меры, направленные к развитию государственных сельскохозяйственных предприятий, так называемых советских хозяйств, долженствовавших служить «фабриками хлеба и мяса», или к распространению коллективных хозяйств, коммун или артелей, образовывался ли государственный луговой фонд для непосредственной его эксплоатации органами Народного комиссариата по продовольствию, или вводилась система государственного принудительного регулирования крестьянского хозяйства [1]), — все эти мероприятия исходили из провозглашенного ст. 2-й Положения о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 г. принципа, по которому «вся земля в пределах республики, в чьем бы пользовании она ни состояла, считаясь единым государственным фондом, находится в непосредственном заведывании и распоряжении народных комиссариатов и подведомственных им местных органов власти» [2]). В свою очередь, это сосредоточение хозяйственных правомочий в руках государства исходило из поставленной земельной политикой того времени задачи — «создать посредством землеустройства единое производственное хозяйство, снабжающее советскую республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда» [3]).

Основной принцип новой экономической политики, провозглашенной советским государством весною 1921 г., заключается в признании невозможности для государства в обстановке капиталистического окружения и мелкокрестьянского строя сельского хозяйства непосредственно вести народное хозяйство страны, как единое производственное хозяйство, невозможности непосредственно эксплоатировать сосредоточенные в руках государства орудия общественного производства. В промышленности создаются поэтому государственные предприятия, действующие на началах коммерческого расчета, хозяйствующие в ограниченной сфере отдельной отрасли промышленности или части ее. В сельском хозяйстве восстанавливается хозяйственная автономия частного крестьянского хозяйства. Государство оставляет за собой лишь общее руководство, лишь планирование и регулирование деятельности

---

[1]) Подробнее о земельной политике советского государства в эпоху военного коммунизма смотри Д. С. Розенблюм «Земельное право РСФСР», Москва, 1925 год.

[2]) СУ, 1919 г., № 4, ст. 44.

[3]) Ст. 4 Положения о социалист. землеустройстве 14 февраля 1919 г.

всей этой вновь созданной массы самостоятельно хозяйствующих суб'ектов, производящих обмен создаваемых ими хозяйственных благ не в порядке планового распределения, а посредством рынка.

Но при такой организации народного хозяйства возникает вопрос о содержании того права, на котором пользуются эти новые суб'екты прав основным неотчуждаемым государственным имуществом, орудиями общественного производства, принадлежащими государству на праве собственности. В отношении к земельному праву ставится, таким образом, проблема о взаимоотношении между государственною собственностью на землю и правами землепользования.

Одним из главнейших институтов Земельного Кодекса, служащего выражением советской земельной политики эпохи нэпа, является *право непосредственного пользования землей*, суб'ектом которого могут быть: а) трудовые земледельцы и скотоводы [1]) и их об'единения; б) города и поселения городского типа и в) государственные учреждения и предприятия (ст. 4 ЗК). Земли, остающиеся в государственном фонде после предоставления земель в непосредственное пользование, носят название *государственных земельных имуществ*. В то время как последние находятся в «непосредственном государственном *владении*» и «непосредственном *распоряжении* Народного Комиссариата Земледелия и его органов» (ст. ст. 5 и 157 ЗК), и используются ими так, как это делает всякий хозяйственный распорядитель имущества, т.-е. путем непосредственной хозяйственной эксплоатации или посредством сдачи в аренду, — земли непосредственного пользования состоят лишь в *заведывании* государства и его органов, как часть единого государственного фонда, находясь в непосредственном хозяйственном распоряжении самих землепользователей, которым государство передает таким образом право их хозяйственной эксплоатации.

Право непосредственного пользования землей есть право бессрочного и безвозмездного использования земель, согласно установленному законом их хозяйственному предназначению. По отношению к государственным учреждениям и предприятиям земли, предоставленные на этом праве, носят техническое название *земель специального назначения*, так как они предоставляются юридическим лицам публичного права для их специальных целей *несельскохозяйственного* характера. Сюда относятся, например, земли, находящиеся под лесами, горными разработками, железными дорогами, крепостями и другими военными сооружениями (ст. 155 ЗК), земли под государственными про-

[1]) Для Туркестанской (ныне союзных Узбекской и Туркменской республик), Киргизской, Башкирской, Дагестанской, Горской (ныне автономных областей: Северной Осетии и Ингушетии) и Бурято-Монгольской автономных республик, а также Чеченской и Калмыцкой автономных областей, — ст. 4 ЗК в редакции декрета ВЦИК'а от 29 марта 1923 г. (СУ, № 26, ст. 305).

мышленными предприятиями, предоставленные им по их уставам, земельные участки курортного, научного, исторического и культурно-просветительного значения, например, заповедники, национальные парки, усадьбы-музеи и проч. О каждом роде этих земель специального назначения, а иногда и об отдельных земельных участках, в каком-либо отношении нуждающихся в специальном выделении, существуют особые указания об их отводе и отграничении от общего земельного фонда, а вместе с тем и о порядке управления ими. Во всех этих актах дело идет, таким образом, об административном выделении государством из части своего национализированного земельного фонда, именно из государственных земельных имуществ, определенных участков своим служебным органам в целях выполнения ими назначенной государством цели. Об'ем прав пользования государственных учреждений и предприятий этими вверенными им земельными участками определяется теми целями, которые эти государственные органы преследуют, согласно закону, при их хозяйственной эксплоатации. И так как общественное предназначение земель специального назначения *иное*, чем цели сельскохозяйственного производства, которое ближайшим образом обсуждается в правовом отношении Земельным Кодексом, то земли эти выходят из сферы действия этого Кодекса. *Заведывание* ими Народным Комиссариатом Земледелия ограничивается лишь отводом их управомоченным ведомствам или государственным учреждениям и предприятиям, отграничением в порядке землеустройства от земель сельскохозяйственного назначения и держанием их на своем учете, дабы по миновании надобности государства в осуществлении указанных для них целей земли эти вернулись обратно в сельскохозяйственный земельный фонд, — в состав государственных земельных имуществ.

Аналогичное положение с землями специального назначения занимают *городские земли*, — *земли*, предоставленные городам и поселениям городского типа для жилищных надобностей и всех тех целей, осуществления которых требует современная городская культура.

Мы выше указали, что ст. 3-я Земельного Кодекса предоставляет право непосредственного пользования и трудовым земледельцам и скотоводам и их об'единениям. Но в этом случае суб'ектами права непосредственного пользования землями являются физические и юридические лица *частного* права, а не публичного, как это имеет место в отношении земель специального назначения и городских, а об'ектом права служат земли *сельскохозяйственного* назначения, а не промышленного, военного, культурно-просветительного или усадебной оседлости городских жителей, как это происходит во втором случае. Из этих различий следует, во-первых, что право непосредственного пользования землями трудовых земледельцев и их об'единений должно быть *полностью* изложено в Земельном Кодексе, который,

согласно целевому строению советского права, именно и посвящен правовому регулированию земель сельскохозяйственного назначения. Следовательно, в этом Кодексе мы должны найти не только основания образования этого рода земель, т.-е. порядок их отвода трудовым земледельцам, их отграничения от государственных земельных имуществ, но и самые правила пользования этими землями. А во-вторых, сфера заведывания земельных органов государства этими землями, равно как и права хозяйственного распоряжения ими со стороны трудовых земледельцев (и скотоводов) и их об'единений, должны иметь совершенно иной характер и иное содержание, чем сфера заведывания народных комиссариатов земледелия и права владения и распоряжения городов и государственных учреждений и предприятий землями городскими и специального назначения. Ибо различие между лицами частного и публичного права неизбежно должно повлечь за собой иную трактовку права непосредственного пользования землями. Речь должна итти не о той должностной обязанности, которую города и органы государственной власти должны выполнять, осуществляя предписанное государством предназначение земель, переданных им во владение и распоряжение, а о том об'еме земельных прав, о той степени автономии и тех формах хозяйственной эксплоатации, которые рабоче-крестьянское государство — собственник и верховный распорядитель земель — предоставило частным лицам, трудовым земледельцам и их об'единениям, передав в их распоряжение (хозяйственное) наибольшую, как мы увидим ниже, часть своего земельного фонда.

В действительности, более 90% статей земельных кодексов союзных республик посвящены праву непосредственного пользования трудовых земледельцев и их об'единений, а само это право в силу своих особенностей получило в кодексах специальное название — право трудового землепользования; земли же, предоставленные государством на этом праве, носят название земель трудового пользования.

Из изложенного нетрудно сделать вывод, что земли сельскохозяйственного назначения делятся на земли трудового пользования и государственные земельные имущества. Вся же классификация земель и вместе с тем земельных прав по советскому земельному праву представится в следующем виде:

Государственный земельный фонд	I. Земли непосредственного пользования	а) Земли городов и поселений городского типа	Земли не-сельскохозяйственного назначения
		б) Земли специального назначения	
	II. Государственные земельные имущества	в) Земли трудового пользования	Земли сельскохозяйственного назначения, а также могущие быть использованными для сельскохозяйственного производства

§ 5. Образование земель трудового пользования. 1. Вековая борьба крестьянства против помещиков и вообще крупного землевладения закончилась весною 1918 г. великою аграрною революциею, имевшею своим результатом полный и безвозмездный переход к крестьянству всего нетрудового землевладения. Крестьянские земли, составлявшие в 1905 г. по Российской федерации 76,3% всех земель, а по Украине—55,4%, занимали в 1919 г. по Российской федерации—96,3%, а по Украине—96% всех удобных земель. В непосредственном распоряжении государства осталось только от 3 до 4% сельскохозяйственной площади республики, а помещики, их доверенные и нетрудовые арендаторы были изгнаны из имений.

Этот грандиозный земельный переворот был произведен самим крестьянством, которое само — в подлинном смысле этого слова — распределяло помещичьи земли между собой по волостям — в уезде, по селениям — в волости, по отдельным дворам—в обществе. Ошибочно, однако, было бы думать, что это революционное распределение земель 1918 г. носило чисто фактический, стихийный, неорганизованный характер. Первоначальный лозунг Октябрьской революции «власть на местах», естественно выросший из массового движения народных толщ в великие годы 1917—1918 и давший возможность в одну весну покончить с многовековою историческою несправедливостью, совсем не означал уничтожения вообще закона, вообще правового регулирования. Он провозгласил лишь децентрализацию государственной власти, передачу законодательной инициативы и законодательного творчества местным с'ездам советов и местным органам власти, действовавшим, однако, по общим директивам центрального революционного правительства. Аграрная революция 1918 г. произошла не в беспорядочных формах стихийного захвата, а на основании местных законов, согласно законоположениям, изданным местными революционными властями, руководившимися при этом изданной Правительством 30 января 1918 г. временною инструкциею переходных мер по проведению в жизнь закона о социализации земли. Таким образом, постановления местных с'ездов советов и их органов о распределении земель в 1918 г. являются подлинным законодательством Великой русской революции, лежащим в основании послереволюционного земельного строя.

В книге своей [1]), оценивая с юридической стороны аграрную революцию 1918 г., я писал: «Универсальный раздел земель по так называемой уравнительной норме предполагал отрицание населением каких бы то ни было частных прав на землю. Юридическая природа исторически создавшихся категорий землевладения перестала существовать как бы по мановению волшебного

---

[1]) Д. С. Розенблюм, «Земельное право РСФСР», Москва, 1925 г., Госиздат, стр. 67.

жезла. Правовая оболочка, окружавшая отдельные земельные участки и отделявшая их друг от друга, исчезла, как отпадает шелуха у вполне созревшей куколки. Уже не говоря о частновладельческих нетрудовых землях, всех этих помещичьих, удельных, казенных, церковных, монастырских, банковских и т. д. землях, — земли трудовые, крестьянские, купленные, например, через крестьянский банк, или созданные столыпинским законодательством хуторские и отрубные участки и укрепленные наделы — все сразу потеряли свой особый, частноправовой характер. И если надельные земли в основном своем ядре остались у большинства селений и обществ, то не потому, что над ними тяготело какое-то специфическое частное право на них этих селений и обществ, а потому, что их перераспределение было излишне для тех целей земельного равнения, которые ставило себе временное распределение 1918 г. Там, где это было необходимо и возможно, там и надельные земли поступали в распределительный фонд. На время распределения вся земля стала в действительности «единым земельным фондом», стершим все правовые границы, разделявшие ее на различные земельные владения. И если этот фонд оказался территориально ограниченным сравнительно незначительными волостными размерами, то только в силу технической невозможности массовой передвижки населения, которой потребовало бы земельное равнение в большем масштабе при исторически создавшемся территориальном неравенстве землепользования по отдельным районам.

Эта правовая унификация земель, это исчезновение всяких частных прав на них является одной из характерных черт временного распределения 1918 г. И замечательно, что эта цель была достигнута без сколько-нибудь серьезного протеста со стороны бывших собственников, поскольку, конечно, дело шло о трудовом земледельческом населении. Для последнего идея поземельного равнения была столь справедлива и законна, что перед нею умолкали даже те его группы, которые теряли от ее осуществления. Так исторически был оправдан принцип Октябрьской революции — уничтожение частной собственности на землю. На место прежних правовых категорий землевладения аграрный переворот выдвинул новый экономический критерий — деление земель на трудовые и нетрудовые, — различение, усвоенное и всем последующим земельным правом».

2. В течение всей эпохи военного коммунизма поземельное равнение в волостном масштабе считалось одной из руководящих идей земельного законодательства. Новая экономическая политика решила покончить с уравнительным распределением земли и признать, что землераспределительный фазис революции фактически завершен. Ориентация на хозяйственную автономию земледельца, естественно, требовала создания для него устойчивого землепользования. Так был создан в действующем земельном праве институт закрепления наличного распределения земель.

Согласно ст. 141-й Земельного Кодекса Российской федерации, за трудовыми землепользователями закрепляется в постоянное трудовое пользование все то количество земли, которым они фактически и закономерно пользовались к 22 мая 1922 г. Для Украинской республики таким моментом закрепления является день 27 мая 1922 г., — день издания основного закона о трудовом землепользовании (ст. 143 ЗК). Суб'ектом закрепления является, главным образом, земельное общество (селение), — исторически сложившаяся единица поземельного устройства, которая владела надельными землями до революции, к которой были прирезаны помещичьи земли во время революции, и которая и в настоящее время является наиболее распространенным трудовым землепользователем. Лишь в Белоруссии и некоторых районах севера и северо-запада Российской федерации, где аграрной революцией не были затронуты индивидуальные крестьянские хозяйства, земли закрепляются и за отдельными, обособленными от земельного общества хуторскими хозяйствами.

Сущность закрепления земель заключается в том, что с момента закрепления прекращается дальнейшее поравнение земель между земельными обществами (но не внутри земельного общества) или отдельными дворами, пользующимися землей вне земельного общества. Соответственно этому закреплению определенных земельных участков за определенными земельными обществами или обособленными хозяйствами каждому из них выдаются особые документы на право пользования землей — земельные записи, в которых указываются размеры и границы землепользования.

Институт закрепления земель завершает революционное распределение земель, основывавшееся на принципе поземельного равнения. За исключением 4% сельскохозяйственной площади республики, находящейся в непосредственном распоряжении государства, — не говоря о свободном земельном запасе, — вся остальная земля закреплена определенными земельными участками за крестьянскими земельными обществами. Тем самым прежние способы прокормления растущего населения и удовлетворения его увеличивающихся потребностей путем расширения землепользования, а после революции — путем постоянного перераспределения и уравнения земель, теперь отпали. Вся хозяйственная энергия крестьянства, сосредоточенная отныне на одном определенном участке, естественно, направляется на переход от отсталого векового трехполья к более интенсивным формам земледелия, на реорганизацию традиционного общинного землепользования путем рационально поставленного землеустройства. Громадный под'ем сельского хозяйства и превышающий наличные силы спрос крестьянства на землеустроительные работы, наблюдаемые в последние годы, имеют своею предпосылкою именно институт закрепления земель.

Закрепление земель легализует не вообще существующее землепользование, а лишь то, которое сложилось после революции,

не всякую земельную действительность 1922 г., а лишь революционную его действительность. Поэтому в тех районах, где, вследствие длительной гражданской войны, не было произведено после революции перераспределение земель, где на почве общей запутанности земельных отношений наблюдается наличность землепользования нетрудового, полутрудового или незакономерного характера, — там закрепление земель производится после проведения в жизнь специального законодательства, посвященного перераспределению земель по определенным нормам. Сюда относятся Крымская, Дагестанская, бывш. Горская и Бурято-Монгольская автономные республики, автономная Чеченская область и все районы с кочевым и полукочевым населением [1]). Таким образом, закрепление земель может иметь место лишь после ликвидации нетрудового владения, ибо оно есть закрепление революционных завоеваний трудящихся.

3. Закрепление земель является главнейшим основанием образования земель трудового пользования, так как состав закрепляемых земель целиком совпадает с крестьянским землепользованием, как оно сложилось после аграрной революции. Однако трудовые земли имеют тенденцию к все большему расширению, так как государство при новых наделениях крестьянства землей считает нормальным установление взаимоотношений между собою, как собственником земли, и новыми землепользователями не на основании каких-либо арендных договоров, а на почве отвода на праве трудового землепользования. Так, ст. 158-я ЗК предусматривает порядок предоставления государственных земельных имуществ в постоянное пользование трудовых земледельцев и их об'единений путем наделения безземельных и малоземельных граждан, после какового наделения соответственные земли исключаются из состава государственных земельных имуществ и перечисляются в состав земель трудового пользования. Земельное право знает три вида предоставления государственных земельных имуществ в трудовое пользование: а) превращение советских хозяйств из доходных статей в земли трудового пользования, б) переселение и наделение безземельных и малоземельных граждан из свободного земельного запаса и в) трудовую заимку.

Согласно постановлению III Всесоюзного с'езда советов от 20 мая 1925 г. о передаче крестьянству в малоземельных губер-

---

[1]) Таковы: Положение о землеустройстве в кочевых и полукочевых районах б. Туркестанской республики (СУ, 1923 г., № 43, ст. 455), Казакской республики (СУ, 1924 г., № 40, ст. 366), Постановление о порядке наделения землей в Крыму (СУ, 1925 г., № 1, ст. 6), Положение о землеустройстве кочевого, полукочевого и переходящего к оседлому хозяйству населения Калмыцкой автономной области (СУ, 1925 г., № 20, ст. 146), Северо-Осетинской автономной области (СУ, 1926 г., № 37, ст. 195), Дагестанской АССР (СУ, 1926 г. № 60, ст. 463), Ингушской автономной области (СУ, 1926 г., № 87, ст. 630) и др.

ниях части земель государственного фонда, если эти земли используются не по прямому назначению или нецелесообразно, Народный Комиссариат Земледелия постановил передать в трудовое пользование малоземельных земельных обществ: все участки государственных земельных имуществ, арендуемые крестьянством или вклинивающиеся или вкрапленные в крестьянские земли, советские хозяйства, недостаточно мощные для включения в губернскую сеть сельскохозяйственных трестов, а также участки сельскохозяйственного значения из состава лесного фонда [1]). Таким образом, устанавливается правило, что государственные земельные имущества не должны служить источником получения денежного дохода от сдачи их в аренду трудовому крестьянству. Все земли, которые не нужны государству для удовлетворения общегосударственных, общественных и агрикультурных надобностей, должны быть перечислены в разряд земель трудового пользования.

Соответственно этому правилу, громадным резервом для образования земель трудового пользования является свободный земельный запас, предоставляемый государством в порядке переселения иногубернским землепользователям. Наконец, особым основанием возникновения права трудового пользования на землях, входящих в состав государственных земельных имуществ, является трудовая заимка. Этот способ появления в сельском хозяйстве трудовых земель отличается от всех вышеупомянутых тем, что он основан не на отводе земли органом государственной власти, не на административном акте наделения, а на самовольном занятии пустующих земель земледельцем, без предварительного на то разрешения государства, но с последующей регистрацией, в течение годичного срока со дня занятия, в ближайшем земельном управлении. Трудовая заимка разрешается лишь в определенных районах (например, в Сибири, на севере и северо-востоке европейской части Союза ССР) на свободных землях, т.-е. не находящихся в чьем-либо пользовании и не предназначенных для каких-либо определенных целей (ст. 16 ЗК).

§ 6. Содержание права трудового пользования. Право трудового пользования есть право бессрочного и безвозмездного использования земли для ведения сельского хозяйства собственным трудом. Закрепив на таком широком праве почти всю сельскохозяйственную площадь республики, предоставив ее в непосредственное распоряжение (хозяйственное) частным, юридическим и физическим, лицам — земельным обществам и обособленным трудовым хозяйствам, каждому в определенном размере и определенных границах, и продолжая наделение трудового населения на том же праве трудового землепользования из оставшегося, главным образом еще неосвоенного,

---

[1]) Циркуляры Наркомзема от 8 и 9 июня 1925 г., №№ 322/78 и 323/79 — «Сельскохозяйственная Жизнь», 1925 г., № 20.

земельного фонда, государство, однако, сохранило за собой правовое верховенство над трудовой землей, — право собственности на нее, чтобы обеспечить за вновь созданным правом на землю его трудовой характер и его дальнейшую эволюцию в направлении к социализму. Права распоряжения трудового землепользователя предоставленной ему землей выделены государством-собственником из сферы своих правомочий не для создания частных, неотъемлемых прав, а для достижения определенной государственной задачи — развития производительных сил сельского хозяйства в формах, ведущих к его коллективизации. Поэтому государство ставит трудовому землепользователю ряд социальных и хозяйственных условий, которые он обязан выполнять под страхом потери им земли.

1. Государство требует, чтобы использование земли трудовым землепользователем для сельскохозяйственного производства носило трудовой характер, — чтобы предоставленный ему участок земли обрабатывался им, по общему правилу, своим трудом. Этот принцип делает право трудового землепользования личным правом, принадлежащим данному непосредственному работнику на землю, данному трудовому хозяйству. Отсюда следует необоротоспособность права трудового землепользования, которое не подлежит передаче по каким-либо договорам третьим лицам. Согласно ст. 27-й ЗК, запрещаются продажа, запродажа, завещание или дарение, а также залог права трудового землепользования и, за некоторыми исключениями, о которых мы скажем ниже, уступка его на срок, т.-е. сдача земли в аренду. Этим изъятием права трудового землепользования из частного оборота государство обеспечивает невозможность сосредоточения земли в немногих руках и использования ее не в целях хозяйственной эксплоатации, а как источника нетрудового дохода. Сделки, совершенные в нарушение ст. 27-й, считаются недействительными, а лица, виновные в их совершении, лишаются земли, находящейся в их пользовании [1]).

2. Трудовой, а следовательно, и личный характер права трудового землепользования влечет за собой прекращение этого права, как только прекращается личный труд членов хозяйства на предоставленном им земельном участке. Трудовой землепользователь, переставший обрабатывать землю собственным трудом, теряет на нее все права, и земельный участок переходит или в распоряжение земельных органов государства, если дело идет об обособленном земледельческом хозяйстве, или в распоряжение

---

[1]) Ст. 27-я Земельного Кодекса указывает еще на уголовную санкцию за совершение сделок, в ней перечисленных. Однако, как правильно разъяснил пленум Верховного суда РСФСР в определении от 22 декабря 1924 г. («Еженедельник Советской Юстиции», 1925 г., № 1), действия, указанные в ст. 27-й Земельного Кодекса, в уголовном порядке не наказуемы, если само заключение сделки не сопровождалось уголовно-наказуемым деянием (мошенничеством, спекуляцией и т. п.).

земельного общества, если дело идет о хозяйстве, входящем в его состав. ЗК (ст. 18) перечисляет следующие случаи прекращения личной обработки земли силами двора (земледельческого хозяйства), т.-е. прекращения права трудового землепользования: а) добровольный отказ от земли всех членов двора; б) прекращение двором ведения самостоятельного хозяйства полностью, каковым прекращением считается хозяйственное неиспользование земли по неуважительным причинам в течение 3 лет под ряд (ст. 20); в) выморочность двора, т.-е. смерть всех его членов; г) окончательное переселение двора в другое место, с прекращением в прежнем месте самостоятельного хозяйства, при чем переселенец сохраняет право на прежний участок в течение двух лет, а с разрешения Наркомзема и трех лет с момента водворения на новом месте; д) лишение права на пользование землей по суду за указанные в законе правонарушения и е) занятие земли в установленном порядке для государственных и общественных надобностей, например, для проведения железной дороги, разработки ценных ископаемых и т. п.

Эти основания прекращения права трудового землепользования являются, в сущности, за исключением редко встречающихся в практике п. п. «д» и «е», частными случаями одного общего основания: прекращения сельскохозяйственного производства на данном земельном участке личным трудом членов двора, которому этот участок предоставлен в трудовое пользование. Но, вместе с тем, это есть единственное основание прекращения этого права. Трудовой землепользователь не может быть лишен земли государством-собственником по каким-либо иным основаниям, чем указанные в законе (ст. 11 ЗК). Так, например, не могут служить таким основанием невзнос налогов, что так часто практиковалось в дореволюционное время, или вообще какие-либо соображения хозяйственной целесообразности государства-собственника.

3. Земельные кодексы союзных республик знают институт временного лишения земли на срок не более одного севооборота, а при отсутствии правильного севооборота — на срок не свыше 3 лет, в случае оставления земли без хозяйственного использования по неуважительным причинам в течение менее трехлетнего срока или в случае ведения хищнического, истощающего землю хозяйства (ст. ст. 60 и 67 ЗК). Однако практика почти не знает случаев применения этого института, и в настоящее время поднят вопрос об его отмене.

4. Вышеуказанные социально-хозяйственные требования, которые государство ставит трудовому землепользователю, осуществляются не административными распоряжениями земельных органов, а рассмотрением столкновения между публичным интересом государства и частным правом землепользователя как спора о праве гражданском, «в порядке, установленном для рассмотрения земельных споров» (ст. ст. 20, 60 и 61). Органы госу-

дарства, установив наличность такого неиспользования земли, которое дает право в силу постановлений закона лишить трудового землепользователя земли, не вправе это сделать по собственному усмотрению. Они должны пред'явить к землепользователю иск в земельном суде, — земельной комиссии, которая только и может, проверив все обстоятельства дела, вынести решение о лишении земли. Этот отказ государства от административного разрешения вопросов о своих отношениях к данному праву трудового землепользования является одной из характерных черт земельного правопорядка новой экономической политики. Публично-правовое отношение между государством и гражданином о земле конструируется, вместе с тем, и как гражданско-правовое отношение между собственником земли и ее пользователем, условия которого изложены в законе. Нарушение этих условий землепользователем, выражающееся в хозяйственном неиспользовании земли собственным трудом, влечет за собой расторжение этого отношения по судебному решению, последовавшему по иску собственника-государства к землепользователю. Таким построением достигается одновременно и полнота содержания понятия государственной собственности на землю и наивысшая защита трудового землепользователя при столкновении с всемогущим государством.

С одной стороны, национализация земли теряет свой отвлеченный характер верховной власти государства над землями, находящимися в границах его политического господства, становясь реальною земельною собственностью, деятельно выступающею в судебном процессе в защиту публичного, общественного интереса. С другой — землепользователь защищен от административного усмотрения государства, зачастую вырождающегося в произвол его местных органов, имея в судебном разрешении своего столкновения с государством твердую гарантию прочности и устойчивости своих земельных прав. Это в особенности для него важно еще и потому, что при вхождении землепользователей в состав земельного общества государство управомочивает последнее иметь контроль над соблюдением социально-хозяйственных условий права трудового землепользования, возлагая на общество ответственность за правильное и целесообразное использование предоставленных ему земельных угодий (ст. 57 ЗК).

5. Мы видели, что условия, на которых государство предоставило земли в трудовое пользование, заключаются в выполнении землепользователем определенных требований, вытекающих из социальных и хозяйственных задач государства. Запрещение использования владения землей для получения нетрудового дохода и запрещение наемного труда для ее эксплоатации — таковы социальные условия права трудового землепользования. Сельскохозяйственное использование земли, не истощающее ее природных свойств, — таково хозяйственное требование государства-собственника. Считаясь, однако, с «хозяйственно-бытовыми потребностями

трудового крестьянства» [1]), Земельный Кодекс ввел не допускавшиеся до него революционным земельным правом новые институты трудовой аренды земли и вспомогательного (подсобного) наемного труда. Институты эти имеют своею целью помочь трудовым крестьянским хозяйствам, у которых нарушено, благодаря каким-либо временным бедствиям, равновесие между трудовыми силами семьи и размером ее земельного обеспечения. Поэтому сдатчиком земли при трудовой аренде может быть лишь хозяйство, временно ослабленное вследствие стихийных бедствий (неурожай, пожар, падеж скота и т. п.), недостатка инвентаря или рабочей силы, убыли ее за смертью, призывами по мобилизации, советской и общественной службой по выборам, временным отходом на трудовые заработки, пребыванием в учебных заведениях и пр. (ст. 28 ЗК). Наоборот, с'емщиком земли может выступать лишь хозяйство, способное обработать арендуемую землю как трудом своей семьи, так и при помощи разрешаемого Земельным Кодексом подсобного наемного труда. Но с'емщик не вправе сдавать арендуемую землю в субаренду (ст. 31), ибо это было бы узаконением получения нетрудового дохода от владения землей. Соответственно трудовому характеру аренды, закон устанавливает максимальный срок аренды: 12-летний при трех- и четырехполье и двухсевооборотный при многополье. Невозможность для сдатчика земли по истечении этих сроков приступить к самостоятельной обработке сдававшейся им в аренду земли влечет за собой, соответственно общему характеру трудового землепользования, его прекращение для сдатчика: земля поступает или в распоряжение земельного общества, если сдатчик входил в его состав, или в распоряжение земельных органов, если он вел обособленное от общества земледельческое хозяйство (ст. 30).

При регулировании договора трудовой аренды земли закон становится на защиту сдатчика земли, так как в этом договоре он является слабой стороной (временно ослабленное хозяйство), в то время как арендатор, напротив того, — экономически более сильной. Закон поэтому устанавливает определенную форму для этих договоров, требуя их регистрации у местных органов власти, которые обязаны удостовериться в том, что договор соответствует требованиям закона о личностях договаривающихся сторон, сроке аренды, а также войти в рассмотрение его содержания, дабы он из средства помощи временно ослабленному хозяйству не превратился в орудие эксплоатации последнего экономически более сильным арендатором.

Наемный труд на землях трудового пользования могут применять лишь те хозяйства, которые за недостатком рабочей силы или инвентаря не могут своевременно выполнить сельскохозяй-

---

[1]) Постановление X Всероссийского с'езда советов о мерах по восстановлению крестьянского сельского хозяйства, п. 5.

ственные работы на своей или арендуемой ими земле, при чем хозяйство нанимателя-землепользователя должно сохранять трудовой строй, т.-е. наличные трудоспособные члены хозяйства должны наравне с наемными рабочими принимать участие в работе хозяйства. Условия труда батраков или батрачек в крестьянском хозяйстве регулируются не Кодексом Законов о Труде, а особым союзным законом, — временными правилами об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах [1]) от 18 апреля 1925 г., которые учитывают сезонный характер сельскохозяйственных работ и особенности положения батрака, которому наниматель обязан предоставлять пригодное для жилья помещение и давать пищу такого же качества, какая употребляется в семье нанимателя.

6. Правомочия трудового землепользователя. Хозяйственно-социальная обусловленность права трудового землепользования заключается, как мы видели, в обязанности землепользователя личным трудом вести сельскохозяйственное производство на предоставленном ему в трудовое пользование земельном участке. Это социальное и хозяйственное требование государства, как мы указали, точно регулировано в законе установлением замкнутого круга (numerus clausus) оснований прекращения права трудового землепользования, смягчено рядом исключений и льгот, сообразно с хозяйственно-бытовыми условиями крестьянского хозяйства, в виде трудовой аренды земли и подсобного наемного труда, и защищено от произвольного толкования административных властей передачей всех столкновений между земельными органами государства-собственника и трудовыми землепользователями на разрешение судебных учреждений, — земельных судов. Но если только эти условия, которые ставит государство трудовому землепользователю, выполняются последним, — а их выполнение не представляет для него никаких затруднений, так как они выражают собою трудовую природу мелкого и среднего крестьянского хозяйства, являющегося господствующей формой сельского хозяйства нашей страны, — то его право на землю становится совершенно автономным вещным правом на землю, в пределах, конечно, основного предназначения этого права — ведения сельскохозяйственного производства.

Мы уже указали, что право трудового землепользования бессрочно — в смысле прекращения его только по основаниям, указанным в законе, и безвозмездно — в смысле освобождения от платежа арендной платы государству-собственнику за пользование землей. Трудовой землепользователь вполне автономен в сельскохозяйственной эксплоатации своего земельного участка, имея право возводить и использовать на земле строения и сооружения для хозяйственных и жилищных надобностей (ст. 25 ЗК). Его право владения землей и хозяйство защищены

[1]) СЗ, 1925 г., № 26, ст. 183.

владельческим иском от всякого самоуправного посягательства.

Особо надлежит подчеркнуть правомочие трудового землепользователя возводить, устраивать и использовать на земле строения и сооружения для хозяйственных и жилищных надобностей. В то время как на городских, например, землях частные лица и государственные предприятия могут возводить строения лишь на праве застройки, заключив с коммунальными органами особые для того нотариальные договоры (ГК, ст. 71 и след.), трудовой землепользователь имеет право возведения строений на предоставленной ему земле на праве собственности, не только без всяких договоров с земельными или иными органами государства, но и без особого на то разрешения, не говоря, конечно, о соблюдении правил строительного устава, с точки зрения противопожарных и санитарных мероприятий. Здесь сказывается природа права трудового землепользования, как частного вида непосредственного пользования землями (см. выше, § 4).

Указанные правомочия трудового землепользователя, по общему правилу, требуют лишь использования поверхности земли. На находящиеся же в недрах трудового земельного участка полезные ископаемые право трудового землепользования не распространяется, так как это противоречило бы основному хозяйственному предназначению этого права — ведению сельскохозяйственного производства. Он может разрабатывать находящиеся в недрах его земельного участка месторождения ископаемых, лишь получив от государства горный отвод и за плату, установленную государством [1]). Исключение составляют агрономические руды — фосфориты, известняки, мергель и др. строительные камни, мраморовидные известняки, песчаники, глины всех сортов, песок, торф и т. п. общераспространенные ископаемые. Эти ископаемые трудовой землепользователь вправе разрабатывать в пределах предоставленного ему участка без разрешения государства и без особой платы ему, но только для собственной надобности, а равно для удовлетворения своего хозяйства, сельского или промышленного (кустарного) [2]).

Центральной фигурой советского земельного строя является трудовой землепользователь, как центральным институтом советского земельного права служит право трудового землепользования. Бессрочное и неотъемлемое у работника, закрепленное за ним в определенных размерах и границах актом поземельного устройства, исходящим из принципа правовой закономерности революционного раздела нетрудового землевладения, право это носит, несомненно, индивидуалистический характер. Правда, советское государство, опираясь на свое право собственности на землю, при-

[1]) Положение о недрах земли и разработке их (СУ, 1923 г., № 82, ст. 799).

[2]) Положение о недрах, ст. 20, п. «г».

няло меры против возможной капиталистической эволюции трудового земледельца, индивидуалистически хозяйствующего в обстановке товарного и денежного хозяйства на основе полной свободы хозяйственной эксплоатации своих земель и общегражданского права собственности на продукт своего труда. Оно поставило трудовому землепользователю определенные условия, гарантирующие трудовой характер землепользования и невозможность превращения владения землей в источник нетрудового дохода. Но как оно мыслит дальнейшую эволюцию 22 миллионов трудовых крестьянских хозяйств, если невозможно их укрупнение в капиталистических формах, а сохранение в неприкосновенности мелкого крестьянского хозяйства не может быть целью социалистического государства? Ответ на этот вопрос дает то место, которое занимает в советском строе кооперация, в частности кооперация сельскохозяйственная и кредитная.

«Каждый общественный строй, — писал В. И. Ленин в одной из своих предсмертных статей, — возникает лишь при финансовой поддержке определенного класса. Нечего напоминать о тех сотнях и сотнях миллионов рублей, которых стоило рождение «свободного» капитализма. Теперь мы должны сознать и претворить в дело, что в настоящее время тот общественный строй, который мы должны поддерживать сверх обычного, есть строй кооперативный... У нас, действительно, раз государственная власть в руках рабочего класса, раз этой государственной власти принадлежат все средства производства, — у нас, действительно, задачей осталось только кооперирование населения... Кооперация еще не построение социалистического общества, но это все необходимое и достаточное для этого построения. Она имеет исключительное значение со стороны перехода к новым порядкам путем возможно более простым, легким и доступным для крестьянина... При нашем существующем строе предприятия кооперативные отличаются от предприятий частнокапиталистических, как предприятия коллективные, но не отличаются от предприятий социалистических, если они основаны на земле, при средствах производства, принадлежащих государству, т.-е. рабочему классу» [1]).

Этот великий ленинский план вовлечения многомиллионных крестьянских масс в социалистическое строительство через кооперацию заключается не в простом предоставлении кооперации свободы организации, не в утверждении, что эта кооперация, работая в условиях товарно-денежного хозяйства эпохи нэпа, сама собою, силою присущего ей развития переведет постепенно все крестьянство на рельсы коллективного хозяйствования. Такое утопическое представление чуждо современной земельной политике. Внутренняя логика развивающегося товарно-денежного хозяйства, приводящая к усилению капитализма, ясна советскому

[1]) В. И. Ленин, Собр. соч., т. XVIII, ч. 2-я, стр. 139—145.

государству. «Развитие нашей экономики вообще в условиях нэпа проходит в противоречивых формах и в борьбе различных хозяйственных систем (частный капитал и государственное хозяйство, индивидуальные и коллективные формы хозяйства); в области сельскохозяйственного производства, в частности, совершенно неизбежен одновременный рост и капиталистических элементов (кулацкие земледельческие хозяйства, торговцы и т. д., неизбежно выделяющиеся из наиболее зажиточных слоев крестьянства) и элементов, развивающихся в сторону социализма (коллективные хозяйства, кооперация и т. д.). Такие противоречивые тенденции неизбежно должны наблюдаться даже внутри самой кооперации, и вопрос окончательно решит лишь борьба этих тенденций» [1]).

В этой борьбе капиталистических и социалистических элементов советское государство не остается простым зрителем. Оно активно вмешивается в стихийный процесс экономического развития и бросает всю тяжесть своей громадной финансовой и экономической мощи на социалистическую чашку хозяйственных весов. И в этом именно творческом вмешательстве пролетарского государства в стихию товарно-денежного хозяйства на сторону кооперации, а внутри ее — на сторону бедняцких и середняцких слоев деревни заключается смысл ленинского кооперативного плана.

Сосредоточивая в своих руках всю крупную промышленность и оптовую торговлю, весь транспорт, все банковое дело и внешнюю торговлю, советское государство сделало кооперацию основным проводником промышленных товаров к потребителю города и деревни и сельскохозяйственных орудий — к крестьянскому хозяйству, предоставив ей в то же время налоговые льготы и особо льготные условия кредита и поддерживая ее в создании своих основных капиталов. В результате ни одна страна в мире не являет такого бурного и мощного роста кооперации как по числу своих членов, так и по размерам своих оборотов, как это мы видим в советском государстве.

Борясь с неизбежным развитием кулацкого сельского хозяйства как внутри кооперации, так и вне ее, государство предоставило ряд серьезных привилегий сельскохозяйственным коллективам, кооперированным бедняцким хозяйствам и отдельным маломощным дворам. В громадной работе государства по под'ему разоренного войною крестьянского хозяйства: при его налоговом обложении, при организации землеустроительного или сельскохозяйственного кредита, агрономической помощи, при наделении землей, снабжении лесом, семенами, сельскохозяйственными орудиями, — всюду коллективные формы хозяйства пользуются преимуществом перед единоличными, и бедняцкие и маломощные дворы перед зажиточными при общей поддержке хозяйств серед-

[1]) Из постановления пленума ЦК ВКП (б) от 10 октября 1925 г. о работе партии среди деревенской бедноты.

няцких. Более того: постановлениями СНК СССР от 17 марта 1926 г. [1]) и СНК РСФСР от 12 июня 1926 г. [2]) образованы специальные фонды кредитования деревенской бедноты для выдачи ссуд от 3 до 6 лет на приобретение рабочего скота, орудий производства и пользовательного скота, т.-е. для производственного кредитования бедняцких хозяйств. В этих же целях в кооперативных организациях образуются специальные фонды ссудной помощи бедноте по оплате паевых взносов [3]).

Такова в самых сжатых чертах та сложная система финансовых и экономических мер, посредством которых советское государство борется против растущего расслоения в деревне и строит социалистическое земледелие в обстановке товарно-денежного хозяйства, осуществляя и при нем те же конечные цели, какие оно себе ставило в эпоху военного коммунизма. Производственное укрепление бедняцких и маломощных слоев деревни, всемерная поддержка об'единения их с середняцкими хозяйствами в кооперативные учреждения, которые, начиная с организации сбыта и снабжения, должны постепенно перейти к коллективизации и сельскохозяйственного производства, — такова сущность аграрной политики советского государства в эпоху нэпа.

Новейшие статистические данные свидетельствуют, что эта политика уже успела дать значительные практические результаты. Аграрная революция имела своим последствием нивеллирование крестьянства, значительное уменьшение крайних полюсов деревни — беспосевных и безлошадных, с одной стороны, и крупных посевщиков и двух- и более лошадных хозяйств — с другой. Эволюция крестьянского хозяйства за четырехлетие 1922—1925 гг. показывает общую подвижку вверх всех его групп. По данным гнездовых обследований одних и тех же селений, производимых Центральным Статистическим Управлением по 35 губерниям [4]) можно констатировать общий под'ем крестьянского хозяйства, сопровождающийся уменьшением бедняцких хозяйств (беспосевных и с посевом до 2 дес.), значительным ростом средних слоев деревни вследствие перехода в этот разряд деревенской бедноты и серьезным увеличением высшей группы с посевом свыше 10 дес. Такие же выводы получаются и при группировке хозяйств по обеспеченности рабочим и пользовательным скотом.

Эпоха новой экономической политики есть, таким образом, эпоха роста благосостояния всех групп крестьянских хозяйств, при уменьшении из года в год числа беспосевных и малопосевных, равно как и безлошадных и бескоровных хозяйств.

---

[1]) СЗ, 1926 г., № 27.
[2]) СУ, 1926 г., № 45.
[3]) Постановление пленума Центрального кооперативного совета («Кооп. Жизнь», 11 июля 1926 г., № 58).
[4]) А. П. Смирнов, «К вопросу о диференциации деревни», «Правда», 1926 г., №№ 244 и 245.

§ 7. Земельное общество. История завещала Октябрьской революции особую форму крестьянского пользования землями — деревнями, селениями, обществами. За исключением Белоруссии и некоторых районов севера и северо-запада Европейской части Союза ССР, занятое сельским хозяйством население жило деревнями, селениями, в которых усадьбы сосредоточены в одном месте — деревне, селе, а пахотные угодья, сенокосы, леса, пастбища и неудобные земли принадлежали на праве собственности сельскому обществу, состоявшему из жителей деревни и распределявшему между ними по тем или другим основаниям общественные земли. Эта форма владения землями была усилена революцией. И временное распределение земель 1918 г. и последовавшее за ним волостное землеустройство распределяли конфискованную частновладельческую землю между «селениями» и «сельскохозяйственными об'единениями», т.-е. теми обществами крестьян, которые были собственниками надельных земель; в общественный же отвод были включены, по общему правилу, и столыпинские хутора и отруба, и купчие товарищеские и единоличные земли.

Действующее земельное право легализовало это владение и пользование землями обществами. Оно закрепило, как мы выше указали, землепользование, сложившееся в результате великой аграрной революции, на праве трудового землепользования именно за селениями. Соответственно этому, земли, состоящие в общинном, участково-чересполосном, общем или коллективном пользовании, регистрируются как *один участок*, без разделения его между отдельными землепользователями, на каковой участок все общество и получает *единый* документ — земельную запись [1]). За исключением относительно ничтожного количества обособленных землепользований, хозяйствующих вне земельного общества (хутора, отруба), главнейшим суб'ектом пользования землями трудового землепользования является в настоящее время исторически сложившееся и укрепившееся в процессе революции общество землепользователей, названное земельными кодексами *земельным обществом*.

1. Правообразующим признаком земельного общества является *общее пользование* полевыми землями, т.-е. главными угодьями, составляющими основу данной системы полеводства (ст. 43 ЗК). Однако земельным обществом может считаться и совокупность хозяйств, имеющих общее пользование лишь вспомогательными угодьями (лугом, выгоном), но только по отношению к этим угодьям (ст. 44 ЗК). Земельное общество не механическая совокупность дворов. Это — юридическое лицо, за которым закреплен определенный земельный участок на праве трудового землепользования (ст. 141 ЗК) и которое распоряжается этим участком, согласно избранному им порядку землепользова-

[1]) Ст. 13 Инструкции от 27 июля 1923 г. по производству государственной записи землепользований и ст. ст. 1 и 11 Инструкции от 2 мая 1923 г. о форме, порядке составления и выдачи земельных записей.

ния из числа тех, которые допускает земельное законодательство. В качестве юридического лица, оно может от своего лица приобретать имущество, заключать договоры, искать и отвечать на суде (ст. 64 ЗК), выступать по спорам о праве на землю, предоставленную ему по акту земельного отвода и т. д. В качестве самостоятельного суб'екта права трудового пользования закрепленными за ним землями земельное общество устанавливает и изменяет порядок пользования различными угодиями в обществе, разрешает ходатайства о зачислении в общество новых членов и о выходе из общества с землей, постановляет о производстве землеустройства, о переходе на широкие полосы, хутора и отруба, о разделе земли между частями общества, производит земельные переделы и разверстки, разрешает вопросы об общем севообороте, общей пастьбе скота и пр., распоряжается угодьями общего пользования и свободными земельными участками (ст. 51 ЗК), — словом, пользуется всеми правами и несет все обязанности, которые содержит в себе право трудового землепользования. Само собою разумеется, что это право управления и распоряжения (хозяйственного) земельного общества своими землями не должно нарушать ни установленных законом земельных прав его членов, ни общих постановлений земельного законодательства.

В этих пределах земельное общество является вполне самоуправляющейся земельно-хозяйственной организацией. Его постановления (приговоры), за некоторыми исключениями, не подлежат утверждению каких-либо органов власти. Приговор общества вступает в силу одновременно с оформлением его участвовавшими в общем собрании членами (ст. 56 ЗК). Существует лишь единственный способ отмены приговора земельного общества, единственный путь к исправлению его незаконных действий или упущений, нарушающих земельные права его отдельных членов или общие постановления закона, это — путь обращения к судебной власти, пред'явление иска в земельной комиссии к земельному обществу потерпевшим его членом или представителем государства, в лице волисполкома (ст. 55 ЗК) или земельного органа, об отмене незаконного приговора.

Лишь в отношении некоторых распоряжений земельных обществ о своих землях, изменяющих в корне установившийся способ пользования ими, требуется предварительная регистрация приговоров общества. Сюда относятся приговоры о переделах, о всяком землеустроительном действии или о переделах, вызываемых этими действиями, и постановления о недробимости хозяйств.

Надо отметить еще одну особенность строения земельного общества. Составление земельного общества по принципу совместности пользования землями трудового пользования проводит определенную линию между земельным обществом и административной сельской единицей, обслуживаемой сельским советом. Этот принцип покончил одним ударом с вековой

политикой самодержавного государства, использовавшего земельную общность трудовых земледельцев в целях административного управления и финансового обложения. Дореволюционное сельское общество было не только владельцем надельной земли, распределявшим ее между своими членами, но и органом управления и податной единицей, отвечавшей перед государством круговой порукой всех составлявших его дворов за выполнение распоряжений власти и уплату налогов. Для советского земельного права земельное общество есть исключительно хозяйственное по пользованию землями об'единение землепользователей, — «общество землепользователей», как его называет Земельный Кодекс Российской федерации. Это — организация земельного права, принципиально отличная от административной сельской единицы, сельского совета, и имеющая свои отдельные органы управления. Правда, надел земельного общества иногда совпадает с территорией сельского совета, и в этом случае последний исполняет обязанности выборных органов земельного общества (примечание к ст. 50). Но это есть простая случайность, ибо земельное общество может и не совпадать с границами административной сельской единицы (прим. I к ст. 42), и тогда оно имеет своих особых уполномоченных (прим. к ст. 50).

2. Состав земельного общества определяется по составу дворов (хозяйств), образующих общество, при чем членами общества являются все лица, входящие в состав дворов, независимо от пола и возраста (ст. 47 ЗК). Этим положением устанавливается право на членство в земельном обществе, т.-е. право на участие в пользовании земельным наделом общества. Дворам и их членам ведутся сельскими советами особые подворные списки, которые таким образом определяют принадлежность к данному земельному обществу. Исходным моментом служит при этом тот день, по которому закрепляются за земельными обществами их землепользования, сложившиеся в результате революционного процесса (см. выше, § 5). Так, для Российской федерации все дворы с входившими в них членами, которые на день 22 мая 1922 г. [1]) пользовались полевыми землями в земельном обществе, на каком бы праве это пользование ни осуществлялось, хотя бы на началах аренды земли у другого двора, считаются входящими в состав земельного общества на правах членства. Этим постановлением разрешается, между прочим, вековой спор в бывших казачьих областях между казаками, считавшимися до революции единственными владельцами всех земель в области, и так наз. «иногородними» поселенцами, не принадлежавшими к составу казачьих земельных обществ и потому ведших сельское хозяйство на землях, которые они брали в аренду у казаков.

[1]) Определение Особой коллегии Высшего контроля по земельным спорам № 1827, 1925 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», № 43, 1925 г.) считает таким днем день введения в действие Земельного Кодекса, т.-е. для Российской федерации 1 декабря 1922 г.

Увеличение состава двора, входящего в земельное общество, путем естественного прироста или посредством брака является внутренним процессом роста числа членов земельного общества, для него обязательного и потому регистрируемого сельским советом в подворном списке. В ином положении находится вступление в общество новых дворов или лиц со стороны. Согласно ст. 46-й и ст. 51 п. «в» ЗК, такое вступление допускается не иначе, как с согласия общества. Это правило является необходимым последствием закрепления земель за земельными обществами. Само собою ясно, что прекращение земельного равнения и сосредоточение хозяйственной энергии землепользователей на определенных участках свелись бы к нулю, если бы земельные органы имели право по своему усмотрению включать в состав общества новых членов. Единственный случай такого принудительного включения возможен лишь при наличии у общества свободных, не используемых им земель (ст. ст. 6 и 46 ЗК), но такое право земельных органов вытекает из основной предпосылки права трудового землепользования — ведения на закрепленных землях сельскохозяйственного производства.

§ 8. Формы землепользования. Закрепив за земельным обществом на праве трудового землепользования определенный участок земли, образовавшийся у него в итоге аграрной революции, и предоставив ему автономию в деле управления и хозяйственного распоряжения этим участком, государство, однако, не могло оставить без урегулирования внутренней земельно-правовой организации земельных обществ, как с точки зрения охраны земельных прав членов этих обществ, так и с точки зрения интересов развития производительных сил сельского хозяйства. Проблема эта есть проблема нормирования форм землепользования в земельных обществах, или «порядков землепользования», как говорят земельные кодексы союзных республик.

История завещала революции четыре основных порядка землепользования: общинный, т.-е. передельную общину, подворный, т.-е. долевую общину, названный советским земельным правом участково-чересполосным порядком, отрубной и хуторской. Революция прибавила к ним еще товарищеский порядок землепользования. Так как хуторской и отрубной порядки землепользования характеризуются тем, что при них полевые земли, т.-е. основные угодия, на которых ведется данная система полеводства, сведены к одному месту и не находятся в совместном пользовании с другими землепользователями, то формами общественного землепользования являются только общинный, участково-чересполосный и товарищеский порядки землепользования. По Земельному Кодексу Российской федерации, хуторские и отрубные хозяйства могут входить в состав земельного общества и, следовательно, подчиняются устанавливаемому им земельному режиму лишь по доброволь-

ному соглашению [1]). Это, конечно, не препятствует им, что обычно имеет место, составлять земельное общество по пользованию вспомогательными угодьями (лесом, выгоном), так как эти угодья по самой природе своей эксплоатации не допускают раздела и, по общему правилу, всегда отводятся совокупности хозяйств. Соответственно этому, обособленному от земельного общества хозяйственному использованию земли, отрубной или хуторской участок регистрируется в реестре землепользований как отдельная земельная единица, на которую землепользователь получает и отдельную земельную запись [2]). В то время как при общественном землепользовании земельное общество, а не составляющие его хозяйства, выступает перед государством как один самостоятельный трудовой землепользователь, со всеми его земельными правомочиями и обязанностями, отрубное или хуторское хозяйство несет непосредственную ответственность перед земельными органами государства за выполнение социальных и хозяйственных условий права трудового землепользования [3]).

1. Хутора и отруба занимают едва один процент сельскохозяйственной площади Союза, встречаясь лишь в Белоруссии и отчасти на северо-западе Европейской России. Вся остальная земельная масса находится в пользовании земельных обществ, главным образом, с общинным порядком землепользования, так как участково-чересполосный (бывший подворный) порядок распространен сколько-нибудь сплошной массой только на юго-западе Украины и в Белоруссии, а сельскохозяйственные коллективы (товарищеский порядок землепользования) охватывают только около 150 000 членов (физических лиц).

Одним из основных принципов земельной политики советского государства является нейтралитет государства по отношению к существующим признаваемым им формам землепользования. Земельное общество вправе сохранить или избрать любой из указанных нами выше порядков землепользования по постановлению $^2/_3$ членов схода (общего собрания), при кворуме его из представителей не менее $^2/_3$ дворов и не менее половины членов (ст. 58 ЗК). Свобода избрания крестьянством форм землепользования была весною 1925 г. вновь подтверждена III Всесоюзным с'ездом советов.

---

[1]) См. определение Особой коллегии Высшего контроля по земельным спорам № 2463, 1925 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», № 48, 1925 г.).

[2]) Ст. 13 Инструкции по земельной регистрации от 27 июля 1923 г. и ст. 11 Инструкции о земельных записях от 2 июля 1923 г.

[3]) Иначе строит юридическое положение хуторских и отрубных хозяйств Земельный Кодекс Украины. В интересах борьбы с кулацким крестьянством, все еще сильным на Украине, он знает осуществление права трудового землепользования лишь в составе земельного общества, с подчинением установленному обществом порядку землепользования (ст. 10). Он поэтому только оговаривает для обособленного двора его право переходить к улучшенной системе хозяйства, не спрашивая согласия общества (прим. к ст. 10).

Этот нейтралитет государства по отношению к формам землепользования не должен быть понимаем в том смысле, что государство относится совершенно безразлично к эволюции поземельной общины, которая сейчас находится на историческом перепутьи вследствие происходящего в последние годы грандиозного процесса интенсификации крестьянского хозяйства, не примиримого ни с традиционным трехпольем, ни с отсталой формой организации земельной площади, общинным распределением земель.

Во-первых, указанные нами выше порядки землепользования предоставляют замкнутое число (numerus clausus) допускаемых законом форм землепользования. Возможны, конечно, смешанные формы (ст. 90 ЗК); допускаются также особые порядки землепользования в кочевых и полукочевых районах, а также в горнолесных местностях некоторых автономных республик, но и эти специфические формы должны быть также установлены з а к о н о м, а не определяются усмотрением самого населения (прим. 2 к ст. 90 ЗК). Будучи формами осуществления права трудового землепользования, порядки землепользования не должны противоречить тем социальным и хозяйственным условиям, которые являются предпосылкою этого права. Уже это одно обстоятельство препятствует установлению земельными обществами л ю б о й формы своей земельно-правовой организации. Помимо того, законодательного регулирования этой организации требует и охрана земельных прав непосредственного работника на земле, члена общества. Таким образом, земельное общество вправе избрать лишь один из трех порядков землепользования, которые допускаются земельным правом.

Во-вторых, отказ от юридического принуждения не означает laissez faire, laissez passer в других областях хозяйственной жизни. Советское государство, как государство, ставящее своею целью достижение социалистического строя, естественно, считает наиболее желательной товарищескую форму землепользования, так как она связана с к о л л е к т и в н ы м п р о и з в о д с т в о м на общественной земле. Поэтому, сельскохозяйственным коллективам предоставляются налоговые льготы, облегченные условия кредита, значительная помощь при проведении землеустройства. Такая э к о н о м и ч е с к а я поддержка нисколько не противоречит принципу нейтралитета государства в отношении выбора населением форм землепользования, так как, помимо общего направления земельной политики, необходимо учесть те организационные трудности, которые приходится преодолеть сельскохозяйственному коллективу как при своем образовании, так и в первое время своей деятельности.

2. Сущность о б щ и н н о г о п о р я д к а з е м л е п о л ь з о в а н и я заключается в уравнительном распределении земельным обществом своей полевой земли между членами. Каждый двор имеет право на отвод ему в н а т у р е для индивидуального хозяйства

доли из земель земельного общества, при чем доля эта определяется не принадлежащими двору, раз навсегда фиксированными правами, а интересами уравнительного распределения надела общества между всеми его членами посредством так называемых переделов. Если, например, в основании разверстки земли лежит «едок» или «душа», то двор получит при переделе столько земли, сколько ему причитается, исходя из числа едоков, числящихся в дворе. Но характерная черта передельной общины заключается не только в периодических переделах в целях уравнительного распределения земли между своими членами, но и в самой технике этих переделов.

Организация передельной общины неразрывно связана с системою полеводства, основанного на эксплоатации исключительно естественных свойств почвы. Но поскольку урожайность земли зависит, главным образом, от почвенных данных, усиливаемых в своем эффекте лишь крайне незначительным удобрением, постольку община, стремясь к уравнительному распределению земли между дворами, должна уравнять их и в хороших и в плохих землях, и в супеси и в суглинке, и в близких к селению участках и в дальних запольных, и в ровном поле и в крутом откосе и т. д. Каждый должен получить землю и лучшего и худшего качества, ибо при замене качества земли ее количеством получивший лишь плохую землю не сумеет ее использовать, раз сельское хозяйство основано на эксплоатации только естественных свойств почвы. Община делит поэтому каждое из своих трех полей — при трехполье — на столько «конов», сколько окажется в нем разнокачественных угодий, в зависимости от разнообразия почвы, рельефа и орошения местности, степени удаленности угодий от места поселения. Каждый «кон» делится на столько полос, сколько имеется паев по установленному основанию разверстки, например, на число едоков в обществе, если земля делится по едокам. И каждому двору отводится в каждом коне столько душевых полос (конечно, рядом), сколько у него разверсточных единиц, например, едоков.

Так получается состояние землепользования, которое называется внутренней дробной чересполосицей. Крестьянское хозяйство ведется на длинных узких полосках, разбросанных в 40—50, а иногда и более местах, вперемежку с такими же полосками соседних хозяйств, не отделенных от них дорогами, которые в случае своего проведения отняли бы значительную часть надела общества. В итоге получается право прохода и переезда через чужие полосы, и, как его следствие, одинаковость системы полеводства, принудительный севооборот и общий выпас скота на всем поле после уборки урожая. Если к этому присоединить частые переделы, не дающие возможности, при индивидуальном ведении хозяйства, улучшать качество почвы путем серьезных мелиораций или введением многопольного плодосменного севооборота, то станет ясной необходимость ко-

ренной реорганизации традиционной общины при переходе к интенсивным системам сельского хозяйства.

3. Общество с участково-чересполосным землепользованием представляет собою общину, которая как бы в последний раз проявила свои уравнительно-передельные функции и затем замерла, прекратив навсегда уравнительные переделы. То количество разверсточных единиц, паев, которое имел каждый двор при последнем переделе, закрепляется за ним, и мы получаем так называемую долевую общину, в которой каждый двор имеет право на определенную и неизменную долю в земельном наделе общества. В отличие от дореволюционного подворного владения, преемником которого, собственно, является участково-чересполосное землепользование, двор не простирает своих прав на конкретные участки в полевой земле. Местоположение и границы этих участков могут быть изменяемы обществом по приговору большинства его членов в целях уменьшения чересполосицы, перехода на широкие полосы, введения многопольного севооборота и т. п. (ст. 102 ЗК). Общество, таким образом, вправе производить и при участково-чересполосном землепользовании переделы, но не количественно-уравнительные, а так называемые качественные, направленные на изменение не размеров участия дворов в общественном наделе, а местоположения полос.

Будучи долевой общиной, общество с участково-чересполосным землепользованием не исключает весьма сильной дробной внутренней чересполосицы. Как и при передельной общине, земля каждого двора представляется в виде более или менее значительного числа узких полос, разбросанных по всему наделу и перемешанных с полосами других дворов (ремневое, шнуровое землепользование). Мы встречаем и здесь общий выпас скота по жнивью и в паровом поле, право прохода и переезда через чужие полосы, одинаковость системы полеводства, общий принудительный для всех хозяйств севооборот.

4. Сельское хозяйство советского государства обнаружило в последние 2—3 года громадный рост. Оно почти достигло довоенного уровня, а в некоторых отраслях, например, в технической культуре льна, перегнало его. Окончательно изгнав «барина» из деревни, осознав себя впервые в истории подлинным хозяином у себя в селе, в обществе, в волости, крестьянство необычайно выросло за время революции в культурном, политическом и гражданском отношениях. К этой социально-политической стороне аграрной революции надо присоединить ее ближайший экономический результат: 450 милл. руб. ежегодных платежей помещику за аренду земли и 215 милл. руб. таких же платежей за купленную землю, составлявших в общей сложности 13,3% валового дохода крестьянского хозяйства, остались после революции в бюджете этого хозяйства и могут быть теперь обращены на интенсификацию земледелия, — на вложение капитала в сель-

ское хозяйство. Если к этому прибавить увеличение землепользования безземельного и малоземельного крестьянства как результат конфискации помещичьих земель [1]), то нет ничего удивительного в том, что страна переживает в настоящее время именно в деревне небывалый культурный под'ем, огромную тягу к агрономическим улучшениям и, вместе с тем, громадный спрос на землеустроительные работы, на реорганизацию архаической системы расположения земель в земельных обществах с общинным и участково-чересполосным порядками землепользования. Задача эта разрешается государственной организацией землеустройства, которое размерами своими далеко перегнало довоенные попытки и носит характер подлинной земледельческой революции в традиционных приемах крестьянского хозяйствования. На законодательном регулировании землеустройства мы остановимся ниже.

5. Коренная реорганизация сельскохозяйственной территории поземельной общины посредством землеустройства представляет собою длительный процесс. Впредь до его завершения советское земельное право приняло ряд мер к устранению наиболее вопиющих недостатков общинного порядка землепользования. Закон, раньше всего, из'ял из состава переделяемых угодий *усадебные участки*, т.-е. дворовое место вместе с непосредственно примыкающими к нему огородом, садом и вообще участком для специальных культур (например, конопляники, пасека). Эта часть земельного надела отдельного хозяйства не подлежит непосредственному воздействию земельного общества. Согласно ст. 126-й ЗК Российской федерациии, усадебные участки, без согласия их пользователей, не подлежат уравнительным переделам, отрезкам и передвижкам. Точно так же не подлежат переделам в натуре участки, занятые садами, виноградниками и другими особо ценными насаждениями (ст. 118); однако участки эти не из'яты из действия начала *уравнительности*. Последняя осуществляется таким образом, что излишки и недостатки земли в усадебных участках или участках, занятых под *трудоемкие культуры*, против установленной обществом нормы уравниваются в других угодиях с принятием во внимание качества земли.

Закон старается также защитить от переделов участки, на которых произведены *коренные улучшения*, в частности искусственное орошение или осушение, постановляя, что при переделах такие участки сохраняются за прежними их пользователями. В случае же невозможности или нецелесообразности такого сохранения они могут быть переданы другим хозяйствам лишь под условием возмещения прежним пользователям стоимости неиспользованных ими затрат (ст. 119).

Другою мерою, направленною к тому, чтобы не лишать хозяйства стимула к более улучшенной обработке земли и ее удо-

[1]) Д. С. *Розенблюм*, «Земельное право РСФСР», гл. 11, стр. 66—72.

брению, является установление предельных сроков переделов. Срок для общего перераспределения полевой земли между дворами должен быть не чаще 3-кратного севооборота, т.-е. 9 лет при трехполье, 12 лет при четырехполье, и т. д. Смысл установления минимального срока для переделов заключается в том, что в промежутки между переделами, которые должны быть, во всяком случае, не менее трех севооборотных сроков, хозяйству обеспечена возможность использования сделанных им затрат по повышению урожайности своих земель. Отсюда следовало бы, что в передельный период, указанный в приговоре о переделе, отобрание части надела у двора, ведущего хозяйство, недопустимо, хотя бы число разверсточных единиц (т.-е. оснований распределения земли, например, едоков) у него и сократилось. Однако земельное право отступило от этой позиции. Оно усвоило общинную практику скидки-накидки наделов, согласно которой и в промежутках между переделами допускается исправление тех отклонений от уравнительного землепользования, которые возникают в результате неизбежных изменений в личном составе дворов (вступление и выбытие новых членов). Примечание к ст. 93-й ЗК поставило эту практику лишь в определенные границы, установив минимальный срок для скидок-накидок не чаще, чем один раз в течение севооборотного срока, и притом не иначе, как перед началом севооборота.

6. Кроме непеределяемой усадебной оседлости земельного общества и переделяемых полевых угодий, охватывающих не только пахотную землю, но часто также и луга, в надел общества входят угодья общего, нераспределенного пользования, находящиеся в непосредственном его распоряжении, т.-е. используемые без распределения между отдельными дворами в натуре. Сюда относятся: угодья сельскохозяйственного значения, находящиеся в общем, нераздельном пользовании членов общества, например, выгоны, леса; несельскохозяйственные угодья, предназначенные для непосредственного обслуживания общественных потребностей, например, улицы, площади, дороги, места для общественных зданий, школ и т. п.; неудобные земли, не пригодные по своим естественным свойствам для сельскохозяйственной культуры. Промежуточное место занимают свободные земельные участки, которые почему-либо остались нераспределенными между дворами или перешли в распоряжение общества, как земли выморочные, отобранные в случаях нарушения социально-хозяйственных условий трудового землепользования или его прекращения.

Право хозяйственной эксплоатации земель нераспределенного пользования принадлежит земельному обществу. Так, оно в праве сдавать в аренду, на общих условиях трудовой аренды, земли, находящиеся в общественном запасе [1]), а с разрешения уездных

[1]) СУ, 1925 г., № 55, ст. 414 (прим. к ст. 28 ЗК РСФСР).

земельных органов — и под застройку [1]). Особо надлежит указать на наделение земельных обществ лесами. Согласно ст. ст. 23—25 Лесного Кодекса, в редакции, принятой XII Всероссийским с'ездом советов на сессии 1925 г., все леса, находившиеся до революции в пользовании крестьян — на праве ли собственности, аренды или на каком-либо ином основании — и перешедшие в государственный лесной фонд, подлежат выделению из последнего в качестве лесов местного значения и предоставляются в бессрочное и бесплатное пользование соответственных земельных обществ. Этим же обществам должны быть переданы все государственные леса, расположенные среди крестьянских земель. За земельными обществами закрепляются в трудовое пользование и рыболовные угодья, не имеющие общереспубликанского или местного значения [2]). Так проявляется еще раз общий принцип советского земельного права, согласно которому отношение между государством и трудовым крестьянством по пользованию последним землями, лесами и водами строится не по типу частно-правовых договорных отношений, а на основании публичных актов наделения в бессрочное и безвозмездное пользование.

§ 9. Двор. Земельное общество строится в земельном праве, как совокупность особых хозяйственных организаций, — дворов (ст. ст. 43, 44, 47 ЗК). Лишь при товарищеской форме землепользования, в сельскохозяйственной коммуне или артели, внутренняя структура общества слагается из отношений отдельных физических лиц, — членов коммуны или артели. В поземельной общине — передельной или долевой — между членом общества и самим обществом стоит двор, через который осуществляется членство в обществе. Так, ст. 47-я ЗК постановляет, что членами земельного общества считаются все лица, независимо от пола и возраста, входящие в состав дворов, образующих общество. Следовательно, одинокий батрак, не имеющий хозяйства, может стать членом земельного общества (кроме сельскохозяйственного товарищества), только войдя в чей-либо двор. И, наоборот, двор может состоять из одного бессемейного лица, так как мыслимо хозяйство с единственной рабочей силой. Тем не менее, дворы вовсе не являются членами общества, и оно само не представляет собою союза юридических лиц — дворов. Двор, это — та хозяйственная ячейка, через которую члены общества — отдельные физические лица — осуществляют свои права членства.

1. Как и земельное общество, двор доходит своими историческими корнями до эпохи натурального хозяйства, когда он представлял собою хозяйственную семью, в которой члены ее были подчинены домовладыке — домохозяину, главе и организатору хозяйства. Но и в эту эпоху эта личная зависимость не

---

[1]) СУ, 1925 г., № 43, ст. 311 (прим. к ст. 13 ЗК РСФСР).
[2]) Положение о рыбном хозяйстве, ст. 15, — СЗ, 1925 г., № 58, ст. 440.

исключала признания за домочадцами прав на имущество хозяйства. Как известно, земельное законодательство самодержавия, порожденное страхом перед усмиренной революционной бурей 1905 г., об'явило семейное имущество крестьянского хозяйства, достояние всей семьи, личною собственностью домохозяина, получившего право отчуждать это имущество, не считаясь с желанием младших членов семьи. Революция, покончив с помещичьим землевладением, покончила и с его конструкцией крестьянского двора.

Для советского земельного права двор есть равноправное об'единение трудящихся в хозяйстве. Домохозяин — только представитель двора по его хозяйственным делам (ст. 68 ЗК), который по общему правилу имущественного представительства может быть по желанию остальных членов двора заменен другим лицом из состава двора (ст. 69 ЗК). Имущество же двора принадлежит всем его членам, независимо от пола и возраста (ст. 67 ЗК), образуя особый имущественный комплекс — семейное имущество. Характерною чертою этого имущества является его нераздельная совместная принадлежность всем членам двора, без определенных долей участия в общем имуществе отдельных членов. Ни один член двора не имеет самостоятельного права на какую-либо долю надела или другого общего имущества двора, которую он мог бы продать или каким-либо иным способом передать третьим лицам. Каждый член двора может осуществлять свое право на семейное имущество, лишь как личное право, лишь в составе двора. Поэтому семейное имущество не отвечает за долги отдельных членов двора, сделанные ими для своих личных надобностей, а не для нужд хозяйства (ст. 71 ЗК). Ответственность за личные долги членов двора не может распространяться даже на доли их в общем имуществе, которое целиком, единой своей имущественной массой, защищено от взыскания по таким личным долгам. Исключением из этого общего правила является ответственность семейного имущества по взысканию средств на содержание детей с члена крестьянского двора, если личных средств родителей недостаточно для обеспечения ребенка. Защищая интересы детей, специальная охрана которых составляет характерную черту советского права во всех его областях, закон возлагает в этом случае ответственность на ту часть имущества двора, которая состоит из денежных сумм и продуктов хозяйства в доме, которая причитается в этом имуществе ответчику (ст. 56 Код. зак. о браке, семье и опеке).

Нераздельность семейного имущества двора, или «имущества общего пользования», как определяют это имущество земельные кодексы, влечет за собою и неприменимость института наследования к этому имуществу. Если в семейном имуществе ни один член двора не имеет определенной доли участия, то невозможно и наследование в этом имуществе после смерти члена двора. Право совместного участия умершего члена двора в общем

имущество просто прекращается с его смертью, ибо оно было его личным правом, а не долею в имуществе.

Кроме семейного имущества, — имущества общего пользования двора, закон различает в имуществе двора и личное имущество членов двора, — «имущество личного пользования». Так как двор имеет своим назначением ведение земледельческого хозяйства, то всякое имущество, служащее для этой цели, становится имуществом общего пользования, независимо от того, приобретено ли такое имущество на общие средства двора или на личные средства одного из членов, заработанные им вне двора, например, в городе. Поэтому к семейному имуществу относится право на находящуюся в пользовании двора землю, право собственности на постройки, сельскохозяйственный инвентарь, живой и мертвый (ст. 67 ЗК), урожай, приносимый хозяйством, и вообще все его принадлежности. Наоборот, для признания вещи принадлежащей к имуществу личного пользования необходимы два условия: как служение ее личным потребностям члена двора, так и приобретение ее на его личные средства (ст. 77 ЗК), т.-е. полученные или заработанные вне земледельческого хозяйства двора. Однако строго личное имущество, например, одежда, может быть признано имуществом личного пользования, даже если оно приобретено на средства двора, поскольку это допускают местные обычаи.

2. Состав двора, как семейно-трудового об'единения лиц, совместно ведущих сельское хозяйство (ст. 66 ЗК), определяется, раньше всего, всеми членами семьи, участвующими трудом или средствами в этом ведении, со всеми находящимися на их иждивении малолетними детьми или престарелыми родителями (ст. 66 ЗК). Рождение и брак автоматически увеличивают состав двора, смерть уменьшает. Выходят из состава двора, как трудовой организации, и те его совершеннолетние члены, которые в течение более двух севооборотов (следовательно, при трехполье — в течение более 6 лет) не участвовали в хозяйстве трудом или средствами, если такое неучастие в хозяйстве не было вызвано призывом на действительную военную службу, пребыванием в учебных заведениях или другими уважительными причинами (ст. 75 ЗК).

Особо надлежит упомянуть о пополнении состава двора путем примачества, т.-е. принятия в двор нового члена не через посредство брака, а путем особого договора, аналогичного по своему значению усыновлению. Так как всякий член двора есть тем самым и член земельного общества, в которое этот двор входит, то для вступления во двор приймака необходимо согласие земельного общества.

3. Мы видели, что производственное имущество двора находится в нераздельном и совместном пользовании его членов, работающих в хозяйстве или помогающих ему имущественными вкладами. Исключая из своего состава переставших принимать

в нем участие, без сохранения за выбывшими каких-либо прав на общее имущество, в какой бы близкой степени родства они ни находились с оставшимися в нем, двор является определенным хозяйственным и юридическим единством, разрушение которого, казалось бы, невозможно. Однако советское земельное право, уступая требованиям крестьянского быта, вынуждено было допустить одну форму распада двора — его раздел. Но под разделом оно понимает не выдел членам двора доли из общего имущества, соответственно их правам, а раздробление личного состава и имущества крестьянского двора на два или несколько самостоятельных трудовых хозяйств, или ответвление от существующего двора части его в самостоятельный двор. Поэтому раздел допускается лишь при условии возможности образования отделяющимися членами двора новых земледельческих хозяйств на выделяемых им землях (ст. 74 ЗК) и сохранения такой же возможности у остающихся членов. С этой точки зрения защита ст. 74-й ЗК трудового земледельческого хозяйства от раздела должна была бы охватывать и земельные угодья и все остальное имущество общего пользования, т.-е. его производственное имущество. Однако земельные кодексы союзных республик отступили от этого принципа.

В производственном имуществе двора закон различает две части: земельные угодья и все остальное, кроме земли, имущество общего пользования (постройки, инвентарь и т. п.). Лишь земельные угодья защищены от раздела соображениями хозяйственной целесообразности. Там, где земельный надел двора по незначительности своих размеров не допускает образования на его частях самостоятельных хозяйств, допускается не раздел двора, как таковой, который всегда включает в состав подлежащего разделу имущества право пользования землей, а распределение остального семейного имущества (кроме земли) между делящимися членами двора. Распределение имущества двора производится независимо от того, какое влияние это может оказать на хозяйство, и является, собственно, единственной формой выдела из имущества общего пользования, допускаемого законом. Это требование о выделе может пред'явить во всякое время всякий совершеннолетний член двора (ст. 75 ЗК). Защита хозяйства проявляется, однако, и при выделе в том, что причитающийся выделяющемуся живой и мертвый инвентарь может быть заменен денежным эквивалентом с рассрочкою выплаты на 5 лет.

Это допущение права на выдел из хозяйственного имущества двора в отступление от всей его конструкции, как нераздельного семейного имущества, имеет свое об'яснение в стремлении закона защитить тех членов двора, которые не могли в нем ужиться и которые при выходе должны быть снабжены каким-либо прожиточным минимумом. Это в особенности важно для женщины, вступившей в двор по браку и не ужившейся в новой семье, и вообще для членов двора, порывающих с земледельческим хозяйством.

4. Особенное место в нормировке двора занимают правила о мерах против измельчания хозяйств (ст. ст. 85—89 ЗК). Как известно, одним из самых серьезных препятствий для развития производительных сил сельского хозяйства в странах с преобладанием мелкого крестьянского хозяйства является его парцелляция. В капиталистических странах, где крестьянский земельный участок принадлежит на праве частной собственности единоличному владельцу, смерть его приводит к разделу участка между всеми наследниками, т.-е. к его измельчанию. В борьбе с этим распылением хозяйства многие германские государства ввели институт преимущественного наследования, согласно которому все крестьянское хозяйство с землей, постройками, живым и мертвым инвентарем переходит только к одному из нисходящих умершего собственника, преимущественному наследнику, который выплачивает деньгами остальным наследникам их доли. Чтобы облегчить обременение хозяйства этими денежными выплатами, значительными при высокой стоимости земли, доля остающегося на земле наследника обыкновенно увеличивается на 15—40%. Тем не менее эти платежи в пользу членов семьи, ушедших из хозяйства, лежат тяжелым бременем на крестьянском хозяйстве.

Советский земельный строй значительно облегчает борьбу с измельчанием крестьянских хозяйств. Институт двора, с его нераздельною принадлежностью земли и всего хозяйственного имущества членам двора, без открытия наследства в этом имуществе после их смерти, сосредоточивает все меры предупреждения парцеллирования хозяйств на борьбе с семейными разделами. В этом же отношении ст. 74 ЗК является серьезным средством, значительно усиливающим свое значение, благодаря отсутствию частной собственности на землю. Неразрешение семейно-имущественного раздела, вследствие нежелательности дробления двора, неизбежно влечет за собой замену раздела распределением имущества, при котором совершается выдел лишь из хозяйственного имущества. Таким образом, у остающихся в хозяйстве получается громадное преимущество в виде нераздробленного земельного участка, из которого они не должны выплачивать никаких долей уходящим из хозяйства, как это имеет место при режиме частной собственности на землю. Выплата же долей из остального имущества общего пользования не может лежать тяжелым бременем на дворе, так как в общей сумме материальных ценностей крестьянского хозяйства земля занимает самое меньшее 60% [1]).

Эта идея о превращении семейно-имущественного раздела в распределение только хозяйственного имущества (кроме земли), заключающаяся уже в ст. 74-й ЗК Российской федерации (ст. 75 ЗК Украины), лежит в основании мер против измельчания хозяйств, принятых обеими союзными республиками. Губернские

[1]) Проф. Л. Литошенко, «Ограничение дробимости крестьянских хозяйств», сборник статей «О земле», вып. I, стр. 102.

или соответствующие им областные или краевые исполнительные комитеты имеют право об'являть трудовые земледельческие хозяйства ниже определенной нормы недробимыми (ст. 85 ЗК). В хозяйстве, об'явленном недробимым, семейно-имущественный раздел не может иметь места (ст. 86); выходящий из такого хозяйства (двора) член его имеет право потребовать выдела деньгами или натурой только за причитающуюся ему долю имущества, но не земли, при чем размер выплаты не может превышать одной трети стоимости общего хозяйственного обзаведения двора (ст. 88). Таким образом, помимо того преимущества, которое имеют остающиеся в хозяйстве, благодаря отсутствию частной собственности на землю, сохраняя в своем трудовом пользовании весь земельный участок двора, без всякой компенсации выделяющихся, экономическая мощность трудового хозяйства защищена еще максимальным размером выплаты, оставляющим в хозяйстве две трети его хозяйственного обзаведения. Помимо того, закон дает право оставшимся во дворе рассрочить эту незначительную выплату на срок не свыше 5 лет, без начисления каких-либо процентов за рассрочку (ст. 88).

§ 10. Землеустройство. 1. Октябрьская революция, уничтожив экономическое и политическое владычество в деревне помещичьего землевладения с его голодными арендными и высокими продажными ценами на землю, создала основную предпосылку для под'ема производительных сил крестьянского хозяйства. Расширив землепользование безземельных и абсолютно малоземельных групп путем безвозмездной передачи им как частновладельческих, так и сверхнормных купчих, а иногда и надельных крестьянских земель, революция из'яла землю из частного оборота, освободив трудовое земледельческое хозяйство от эксплоатации земельных банков и торговцев землею. Но освобожденные революцией от дворянско-буржуазного гнета 15—16 миллионов мелких крестьянских хозяйств обрабатывали свои наделы примитивными орудиями, по системе средневекового трехполья, в земельных обществах с их уравнительными переделами, громадной внутренней дробной чересполосицей, с принудительным севооборотом и подавлением хозяйственной инициативы. Проблема интенсификации крестьянского хозяйства, разрешения которой настоятельно требовал все обострявшийся кризис сельского хозяйства, выражавшийся в угрожающем падении урожайности полей [1]), уперлась, таким образом, в неразрывно связанные друг с другом трехполье и устарелую земельную организацию передельной и долевой общины. Сельскохозяйственное предприятие, поля которого состоят из 47 полос, размером каждая в 0,14 десятины [2]), разбросанных на зна-

---

[1]) На одну душу сельскохозяйственного населения приходилось валовой зерновой продукции: в 1901—1905 гг. — 40 пуд., в 1916 г. — 32 пуда, в 1920 г. — 10 п., в 1924 г. — 21 п. (К. Кондеев, «Вопросы землеустройства», изд. НК РКИ, Москва 1925 г., стр. 11).

[2]) Деревня Мотыли, Вышневолоцкого уезда, Тверской губ., в 1923 г.

чительном пространстве вперемежку с такими же узкими полосами других хозяйств, — такое предприятие не может сделать шага вперед, пока оно не организует свою сельскохозяйственную территорию, свою земельную площадь [1]). Так встала перед революционною властью задача землеустройства, которая заключается в рациональном устройстве земельной площади отдельных землепользований (ст. 165 ЗК).

Землеустроительная формула, радикально устраняющая исторически сложившиеся недостатки землепользования, заключается в максимальной концентрации земельной площади с максимальным приближением к усадьбе, как к хозяйственному центру. Но осуществление такой задачи требует забвения на время землеустройства частных прав на определенные, конкретные участки, так как все устраиваемые земли должны быть слиты в одну земельную массу, — одну «общую дачу разверстания» (ст. 171 ЗК), распределяемую между участниками землеустройства соответственно их количественным правам на землю и требованиям хозяйственно-технической целесообразности (ст. 165 ЗК). С этой точки зрения советский аграрный строй, не знающий частной собственности на землю, а в отношении земель, закрепленных за земельными обществами, не знающий и бессрочных прав трудового пользования определенными участками ни в передельной, ни в долевой общине, является наиболее благоприятным для быстрого и успешного завершения землеустроительной реформы.

Землеустройство в Западной Европе, которая также знала и внутреннюю дробную чересполосицу и дальноземелье, растянулось более чем на столетие и не закончено во многих местностях и до сих пор. И одной из главнейших причин этого, несомненно, является частная собственность на землю. Это признает даже такой ее защитник, как проф. Б. Д. Бруцкус: «Землеустройство требует, хотя и единовременно, ограничения свободного распоряжения землей; в связи с этим в некоторых странах, как Франция, Бельгия, Голландия, где институт частной собственности на землю укрепился особенно прочно, землеустроительный закон не мог быть проведен... Там возможен только добровольный обмен участ-

---

[1]) К узко- и многополосице, вытекающей из внутренней организации поземельной общины, присоединяется еще другой вопиющий недостаток землепользования — дальноземелье. В черноземной полосе, в особенности на юге и юго-востоке, распространены многодворные селения, насчитывающие иногда до 1 000 и более дворов. Поля в этих селениях удалены от усадьбы на расстоянии от 5 до 10 и более верст. В черноземной полосе 70% селений имеют свыше 100 дворов; $^2/_3$ их имеют надельные поля на расстоянии свыше 5 верст от усадьбы. На юге и юго-востоке 87% всех хозяйств имеют полосы, отстоящие от усадьбы на расстояние свыше 3 верст. Между тем установлено, что удобрение земли приостанавливается на участках, лежащих далее 3 верст.

ков. Разумеется, такой обмен не может удовлетворительно решить землеустроительной проблемы» [1]).

2. Советское землеустройство заключается не только в разрешении чисто технической формулы максимальной концентрации земельной площади при максимальном приближении к усадьбе, как хозяйственному центру. «Столыпинское» землеустройство, насаждавшее из чисто политических соображений хутора и отруба, т.-е., с точки зрения указанной формулы, наиболее совершенные хозяйства, создало во многих местностях совершенно нежизнеспособные хозяйственные единицы, сдававшие свою землю в аренду и влачившие жалкое существование. Аграрная революция, как известно, смела почти все «столыпинские» хутора, включив их в поземельную общину, за небольшими исключениями на северо-западе Российской федерации.

Радикальное изменение земельной площади крестьянского хозяйства, совершаемое в порядке землеустройства, должно сопровождаться одновременным переходом от трехпольной системы полеводства к более интенсивной культуре. Новая территориальная форма землепользования должна быть обсуждена и с агрономической точки зрения. Задача советского землеустройства заключается в том, чтобы так организовать сельскохозяйственную территорию двора или группы дворов, чтобы при данных условиях рынка, размера земельной площади, состава угодий, водоснабжения и данном благосостоянии участников землеустройства создались рационально организованные хозяйства, а не только территории в них, т.-е. наиболее производительные в данной природной и экономической обстановке. Нельзя, например, разверстывать на хутора, когда вновь образуемые хозяйства нет возможности обеспечить ни трудовой нормой, т.-е. такою площадью, которая в состоянии поглотить все трудовые силы семьи при данной системе хозяйства, ни достаточными средствами для хозяйственного обзаведения на хуторе и для переноса построек. Теоретическое положение о максимальной концентрации земельной площади не должно непременно вести к разделу угодий общего пользования, в частности выгона, когда общий ход производственной эволюции еще не дает возможности перейти к индивидуальному выпасу скота и тем более к его стойловому содержанию. Нет надобности также обязательно разрушать общину, когда нет предпосылок, которые свидетельствовали бы о вероятности перехода населения в ближайшее время к ведению обособленных хозяйств, и когда налицо все данные для усовершенствования общины иными средствами: путем разделения крупных и сложных общин на части, разверстания общинных земель на широкие полосы с одновременным введением многопольного севооборота,

---

[1]) Проф. Б. Д. Бруцкус, «Аграрный вопрос и аграрная политика», Ленинград 1922 г., стр. 7 и 156.

рациональной организации угодий общего пользования и т. п.[1]). Одним словом, советское землеустройство есть не только землемерно-техническая проблема. Оно есть одновременно и проблема агрономо-экономическая. Его задача вместе с рациональной организацией земельной площади рационально организовать и само трудовое земледельческое хозяйство, связывая обе эти стороны землеустройства в одно неразрывное целое. И только сочетание обеих этих точек зрения — землемерно-технической и агрономо-экономической — дает возможность правильно разрешить в каждом данном случае вопрос о надлежащей форме землепользования при землеустройстве.

Поэтому закон 9 октября 1925 г. о мерах по улучшению землеустройства [2]) требует, чтобы при подготовке дел по внутриселенному устройству составлялся, на ряду с землеустроительным проектом, и агрономический проект переустройства хозяйства, который, по рассмотрении и одобрении его населением, должен проходить все ступени рассмотрения землеустроительного дела, как его составная часть. Закон вместе с тем устанавливает правило, что проект внутриселенного землеустройства, без плана перехода к улучшенному ведению хозяйства, должен считаться незаконченным и может быть утвержден лишь в случае полной неосуществимости необходимых улучшений по причинам хозяйственно-технического порядка или по несогласию самого населения. Что касается выбора формы землепользования при землеустройстве, закон рекомендует наибольшее складывание полос вплоть до перехода к отрубному пользованию землей, поскольку не представляется возможным установить товарищескую форму землепользования. Таким образом, вместо расселения деревни на хутора, закон настаивает на усовершенствовании общины, пользуясь приемом консолидации или комасации земель, распространившимся во вторую половину XIX столетия в Швейцарии и Западной Германии (Нассауская система) и имеющим большой успех в Центрально-промышленном и Центрально-черноземном районах [3]).

3. Главнейшим и важнейшим видом землеустройства является внутриселенное или внутринадельное землеустройство, т.-е. организация земельной площади крестьянских дворов, хозяйствующих в земельных обществах, так как только при таком землеустройстве могут быть устранены основные дефекты крестьянского хозяйства, с которыми оно вошло в революцию: чересполосица, дальноземелье, трехпольная система полеводства. Поэтому упомянутый закон 9 октября 1925 г. предписывает усилить работы по внутриселенному землеустройству, а межселенное землеустрой-

---

[1]) Циркуляр Народного Комиссариата Земледелия от 14 июня 1923 г. о выработке наиболее целесообразных типов землеустройства и форм землепользования.

[2]) СУ, 1925 г., № 72, ст. 572.

[3]) К. Киндеев, «Вопросы землеустройства», стр. 59, 62.

ство по возможности сопровождать внутриселенным, групповым и подворным землеустройством. Но внутриселенное землеустройство, — идет ли дело о разделении многодворного общества на несколько земельных обществ, т.-е. о создании так называемой мелкопоселковой формы землепользования, охватывающей только 25—30 дворов, или, вместе с тем, о переходе каждого отдельного поселка на широкие полосы вплоть до отруба, — есть всегда вопрос о распаде исторически сложившейся поземельной общины, о консолидации прав на землю отдельных дворов или групп дворов, составляющих земельное общество. При разрешении этого вопроса советское землеустройство стало твердо на защиту *маломощных хозяйств*.

Западная Европа знала радикальные землеустроительные реформы. Такой реформой была известная система «огораживания» в Англии, яркие картины которой описаны Марксом в первом томе «Капитала». Пользуясь своим политическим господством, английские лендлорды обезземелили значительные массы трудящегося сельского населения, уничтожили прежние деревни и, разбив землю на правильные крупные участки, сдали их в аренду капиталистам. Английское землеустройство знаменовало собой целый социальный переворот, имевший роковое значение для английского крестьянства и определивший весь аграрный строй Англии. Такой же характер носило землеустройство на севере Германии, в особенности в Мекленбурге, где, начиная с XVI века, под предлогом выделения из чересполосицы дворянских земель производилось насильственное обезземеление крестьянства. Лишь скандинавские страны, Южная Германия и Швейцария знают землеустройство, совершившееся и совершаемое более или менее в интересах трудового крестьянства. Но, как мы уже указывали, землеустроительный процесс в Южной Германии, и в особенности в соседних романских странах — Франции и Бельгии, благодаря господству частной собственности на землю, происходит необычайно медленно.

В дореволюционной России, в известном «столыпинском» землеустроительном законодательстве дело шло о сосредоточении надельной земли общества в руках многоземельных дворов. Указ 9 ноября 1906 г. и заменивший его закон 14 июня 1910 г. предоставляли право каждому домохозяину в общине выйти из нее во всякое время и, не считаясь с ее волей, укрепить в свою личную собственность те определенные, конкретные, чересполосные участки, которые находились в его пользовании в разных клинах и загонах общинного поля. Закон был так редактирован, что все те, кто мог опасаться, что ближайший передел сократит их землепользование, находили выгоду в выделении из общины, так как таким образом они закрепляли за собой больше общинной земли, чем им причиталось. Это достигалось тем, что за излишки земли, оказавшиеся у выделяющегося вследствие уменьшения в его семье количества разверсточных единиц, он должен был уплатить

обществу по выкупным ценам, иначе говоря, по оценке к моменту выхода на выкуп, т.-е. по ценам 60—80-х годов XIX века, которые были, по крайней мере, раза в четыре меньше цен первого десятилетия XX века.

Советское земельное право отвергло «столыпинское» предоставление преимуществ при выделе из земельного общества фактическим землепользователям. Оно установило правило, что права на землю дворов в земельных обществах определяются, в случае землеустройства, по моменту приступа к землеустройству особым приговором схода об основании разверстки земли (разверсточной единице). Таким образом, всякому землеустроительному действию в земельном обществе предшествует постановление общества как бы об общем переделе, в котором указывается как род разверсточной единицы, так и число приходящихся на каждый двор этих единиц (ст. 137 и ст. 170, п. «в» ЗК). Правила это ЗК Российской федерации распространил и на земельные общества с участково-чересполосным землепользованием, несмотря на то, что в последних каждый двор имеет право на неизменную долю в наделе общества, которая не может быть уменьшаема при встречающихся в этих обществах качественных переделах, как бы ни изменялся состав двора [1]).

Второе правило, защищающее маломощные хозяйства при землеустройстве, заключается в установлении принципа, что выделы из общественных земель должны производиться не только с соблюдением хозяйственно-технических правил землеустройства, но и с принятием во внимание мощности хозяйства. Места выдела должны намечаться с таким расчетом, чтобы, при прочих равных условиях, земли, более удобные и ближе расположенные к селениям, а также более легкие для обработки и лучше обеспеченные необходимыми угодиями, водой и дорогами, отводились преимущественно менее обеспеченным слоям деревни [2]). Этот принцип отвечает общему характеру советского землеустройства, которое имеет своей задачею создание рационально организованных хозяйств, а не только территорий в них, т.-е. жизнеспособных хозяйств в данной природной и экономической обстановке. С этой точки зрения вполне последовательно предоставлять маломощным дворам наиболее легкие для обработки участки, вследствие ли их большей близости к усадьбе или лучшего снабжения водой и дорогами. Само собою разумеется, что при этом не должно быть нарушено другое правило земле-

[1]) Впрочем, земельное законодательство Украины дает право выделяющимся из обществ с участковым порядком землепользования дворам требовать выдела земли по своему бесспорному фактическому землепользованию (п.п. 1—3 постановления VIII Всеукраинского с'езда советов по докладу о землеустройстве).

[2]) Декрет 9 октября 1925 г. о мерах по улучшению землеустройства, ст. 2; определения Особой коллегии Высшего контроля по земельным спорам от 20 октября 1924 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», 1924 г., № 48) и от 4 ноября 1924 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», 1925 г., № 1).

устройства, по которому всякий его участник должен выйти из землеустроительного процесса с теми же правами на землю, с которыми он вошел в него (ст. ст. 165, 169 ЗК). Преимущественное право менее обеспеченных хозяйств на более удобные и ближе расположенные к усадьбам земли предоставляется этим хозяйствам «с соблюдением их прав на землю и необходимых хозяйственно-технических условий землепользования других слоев деревни» [1]), т.-е. после уже нарезки равноценных участков, при которой уже были соблюдены и равенство для всех дворов условной стоимости земли, приходящейся на разверсточную единицу, и сравнительная оценка земель по их качеству. Дело идет, таким образом, о различиях в землях по таким их свойствам (расстояние от усадьбы, снабжение водою и дорогами, бóльшая или меньшая трудность для обработки), которые обыкновенно не принимаются во внимание при оценке земель, подвергаемых землеустройству, и которые должны быть приняты во внимание в пользу маломощных хозяйств.

4. Несмотря на огромное значение землеустройства для народного хозяйства, в основании которого лежат 22 миллиона мелких трудовых крестьянских хозяйств, советское землеустройство, по общему правилу, носит добровольный характер в том смысле, что землеустроительные действия производятся лишь по ходатайствам о том заинтересованных сторон (ст. 168 ЗК). Но выдел двора или группы дворов из земельного общества, являющийся — если оставить в стороне комасацию полос, не сопровождаемую разделением земельного общества на мелкие поселки — основной правовой формой внутриселенного землеустройства, не может быть произведен без включения в общую дачу разверстания всех дворов данного земельного общества, вследствие взаимной связи их между собой внутренней чересполосицей и дальноземельем. Так возникает проблема о том, кому принадлежит право возбуждения землеустроительного дела в земельном обществе.

Советское землеустройство предоставляет такое право инициативному меньшинству хозяйств, именно 50 дворам, а если в обществе менее 250 дворов, то $^1/_5$ их числа (ст. 136 ЗК). Государственная собственность на землю и постоянная практика уравнительных и качественных переделов дали возможность советскому землеустроительному законодательству не требовать для производства землеустройства согласия большинства или $^2/_3$ или даже всех участников землеустройства, как этого требуют западноевропейские законодательства. Этим достигается быстрота землеустройства, немыслимая в государствах с частной собственностью на землю.

Указанное выше меньшинство может быть доведено до 15 совершеннолетних членов земельного общества в том случае, когда дело идет о выделе из его надела для создания сельскохозяйствен-

---

[1]) Декрет 9 октября 1925 г.

ного коллектива, т.-е. для совместной обработки земли [1]). Здесь сказывается общее покровительство закона коллективным формам землепользования. Наконец, при общих переделах, когда происходит в земельном обществе передвижка всех полос, и вообще при разверстаниях земель в обществе, по каким бы причинам такое разверстание ни возникало, *любое* число дворов и даже отдельный двор имеет право требовать выдела земли к одному месту (ст. 135 ЗК). По той же причине не требуется согласия общества и при выделе любого числа дворов на пустопорожние и естественно обособленные участки в любое время, если только таким выделом не вызывается общий передел в обществе.

5. Советское землеустройство имеет огромный успех среди крестьянства. Заявки на землеустройство составили 14 567 468 дес. в 1922 г., 18 984 372 дес. — в 1923 г. и 28 102 275 дес. — в 1924 г., т.-е. за три года 61 744 115 дес., или около 30% всей земельной площади, находящейся в пользовании крестьянского хозяйства в Российской федерации [2]). Из этих заявок было выполнено землеустроительных работ только около 50%, при чем самое важное и существенное внутриселенное землеустройство охватило около 13 000 000 десятин. Значение этой последней цифры может быть понято лишь при сравнении со «столыпинским» землеустройством, которое за 4 года — 1907—1910 гг. —было выполнено только на 7 166 179 дес., при этом надо принять во внимание, что до 1925 г. советское землеустройство производилось *за счет* населения, в то время как насаждение хуторских хозяйств производилось царским самодержавием *бесплатно*.

Этот громадный спрос крестьянства на землеустройство, удовлетворение которого совпадает с общей линией развития производительных сил сельского хозяйства, побудил III Всесоюзный с'езд советов 20 мая 1925 г. признать необходимым: 1) закончить проведение землеустроительной работы в основных районах в десятилетний срок; 2) принять на счет государства оплату землеустроительных работ для бедняцкой части крестьянства, ассигновав уже в текущем году на эту цель 3 милл. р.; 3) одобряя отпуск 6 милл. р., для кредита крестьянству на землеустроительные работы, увеличить и удешевить в дальнейшем для этой цели кредит и удлинить срок кредитования [3]).

Мы указали выше, что советское землеустройство имеет своей задачей не только рациональную организацию земельной площади крестьянского хозяйства, но и переход его к наилучшей системе ведения сельскохозяйственного производства при данных

[1]) Определение Особой коллегии Высшего контроля по земельным спорам от 13 апреля 1925 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», 1925 г., № 23—24).

[2]) Сельскохозяйственная площадь Российской федерации насчитывает 212 098 970 дес. земель трудового пользования и около 10 000 000 десятин государственных земельных имуществ (К. *Киндеев*, «Вопросы землеустройства», стр. 30).

[3]) СЗ, 1925 г., № 35, ст. 248, п. 4.

природных и экономических условиях. За великой аграрной революцией в земельных отношениях, передавшей трудовому крестьянству почти всю сельскохозяйственную площадь страны, следует производственная революция, коренным образом реорганизующая унаследованную советским государством от дореволюционной эпохи косную средневековую деревню. Можно утверждать, что советское землеустройство имеет все данные для того, чтобы назревшее преобразование традиционного земельного строя крестьянского хозяйства, долженствующее определить всю сельскохозяйственную будущность страны, совершалось не только темпом, о котором не может и мечтать проникнутое «фанатизмом собственности» западно-европейское крестьянство, не только в исключительных интересах трудящегося сельского населения и в особенности его наименее обеспеченных слоев, но и в формах, которые послужат основанием для социалистической эволюции мелкого крестьянского хозяйства.

§ 11. Советские и коллективные хозяйства. Аграрная революция, как мы указали выше, сделала основой сельского хозяйства советского государства мелкое индивидуальное крестьянское хозяйство, обрабатывающее 96—97% сельскохозяйственной площади страны. Коренная реорганизация этого хозяйства, вошедшего в революцию с средневековой системой сельскохозяйственного производства и с столь же устарелой формой расположения земельной площади, в направлении создания хозяйства, развивающего свои производительные силы на основе данных научной агрономии, — такова одна из задач советского земельного законодательства. Мы видели, что другая его задача, разрешаемая одновременно с первой, заключается в том, чтобы реорганизация крестьянского хозяйства совершалась в формах, наиболее благоприятных для развития социализма в деревне. Помимо кооперации, — этого столбового пути социалистического преобразования мелкого крестьянского хозяйства, — советское государство с самого момента его образования работало над двумя способами непосредственного создания в сельском хозяйстве крупного социалистического производства, именно советских хозяйств (совхозов) и коллективных хозяйств (колхозов). Стоя в центре сельскохозяйственной политики в эпоху военного коммунизма, эти две формы сельскохозяйственного производства, несколько забытые в первые годы нэпа, в настоящее время все более привлекают внимание законодателя.

I. В противоположность трудовому землепользованию, представляющему собою форму мелкого крестьянского хозяйства, советское хозяйство (совхоз) является государственным крупным сельскохозяйственным предприятием. Совхозы были образованы из бывших помещичьих имений, технически наиболее совершенных: с ценными многолетними культурами, со сложным техническим оборудованием по обработке сельскохозяйственных продуктов, с развитыми специальными отраслями животноводства

и тому подобное. Они должны были, по замыслу земельного законодательства 1918—1919 гг., «стать фабриками хлеба, мяса, молока, фуража и т. д., которые эмансипировали бы социалистический строй экономически от мелкого собственника и, вместе с тем, дали бы лучшую организацию в смысле производства и реализации произведенного» [1]). Тем самым совхозы превращались в «культурно-агрономические центры», дававшие окрестному крестьянскому населению наглядный пример рациональной организации сельского хозяйства [2]). Однако на практике из остатков помещичьих хозяйств не удалось в первые годы революции создать ни «фабрик хлеба», ни культурных, образцовых хозяйств.

Мы уже указывали, что временное распределение земель оставило в руках государства, как непосредственного хозяйственного распорядителя, едва 4% всей сельскохозяйственной площади. С другой стороны, аграрная стихия не только отрезала от бывших крупных частновладельческих хозяйств лучшую часть пашни и лугов, но и включила в свой распределительный аппарат живой, а иногда и мертвый инвентарь, оставив бывшие помещичьи имения в таком состоянии, которое не давало возможности построить из них рационально поставленные крупные сельскохозяйственные предприятия. Земельный Кодекс выдвинул на первый план значение совхозов как показательных хозяйств, как агрономических центров, «имеющих своим назначением служить научно-технической основой для развития сельского хозяйства и его обобществления» (ст. 160). Однако лишь с 1923 г. началась работа по созданию для совхозов той материальной базы, без которой они не могли выполнять возложенной на них государством задачи.

17 февраля 1923 г. было издано Наркомземом РСФСР Положение о сельскохозяйственных трестах, впоследствии оформленное постановление ВЦИК'а и СНК от 30 марта 1925 г. [3]). По мысли Положения и декрета, должен быть произведен отбор наилучше поставленных совхозов, из которых организуются тресты, действующие на тех же основаниях, что и промышленные тресты. Поэтому декрет от 30 марта 1925 г. постановляет, что во всех случаях, где нет специальных постановлений для сельских трестов, действует декрет от 10 апреля 1923 г. о государственных промышленных предприятиях. Отсылая читателя к главе о трестах, отметим лишь специфические особенности сельских трестов.

Сельскохозяйственный трест действует на принципах хозяйственного расчета. Отличие этого расчета от «коммерческого» в промышленных трестах заключается в том, что сел. хоз.

---

[1]) В. П. Милютин, «Социализм и сельское хозяйство», М. 1919 г., стр. 54.

[2]) Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14 февраля 1919 г., ст. 29 (СУ, 1919 г., № 4, ст. 44).

[3]) СУ, 1925 г., № 21, ст. 150.

трест имеет своей задачей не столько извлечение прибыли, сколько достижение тех культурно-хозяйственных целей, которые возлагает на него закон (служить научно-технической основой для развития сельского хозяйства и его обобществления), сохраняя, однако, свой характер «хозяйственно-доходного предприятия» [1]). В сел. хоз. тресте возможно перечисление части основного капитала, именно живого инвентаря, в капитал оборотный. Наконец, особенное положение занимает в структуре сел. хоз. треста земля. Будучи предназначенной для сельскохозяйственного производства, она не может быть отнесена к категории земель специального назначения, как это имеет место с так называемыми внебалансовыми статьями промышленных трестов, и потому, как входящая в состав государственных земельных имуществ, предоставляется сел. хоз. тресту на началах договорного и возмездного пользования (ст. 5 декрета 30 марта 1925 г.).

Впрочем, декретом от 6 марта 1925 г. о мероприятиях по укреплению экономического положения советских хозяйств, совхозы, находящиеся в эксплоатации Наркомзема, освобождены от арендных платежей за те участки, которые ими используются непосредственно. То же предписано и постановлением ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. о советских хозяйствах [2]).

Сельскохозяйственные тресты образуют Государственный сельскохозяйственный синдикат. На 1 октября 1924 г. в нем числилось по РСФСР 31 сел. хоз. трест, об'единяющие 631 советское хозяйство, с общей площадью в 715 352 дес.

За созданием надлежащей организации советских хозяйств и их укрупнением и отбором последовал декрет 6 марта 1925 г., предписавший ряд мероприятий для укрепления их экономического положения. Помимо многих организационных мер, декрет признал необходимым передать сельскохозяйственным трестам сельскохозяйственные технические предприятия, находящиеся на территории трестированных советских хозяйств и переданные в свое время органам промышленности, как-то: крахмальные, маслобойные, винокуренные, ректификационные, лесопильные и т. п. заводы [3]). В направлении того же усиления материальной базы советских хозяйств идет предписание пополнить денежными средствами их основные и оборотные капиталы как путем ассигнований из бюджетных средств, так и в форме открытия кредитов. Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. распространило основные положения декрета РСФСР от 6 марта 1925 г. на весь Союз. Оно присоединило к ним еще одну налоговую льготу: обращение поступлений по сельскохозяйственному налогу

---

[1]) Декрет от 6 марта 1925 г. о мероприятиях по укреплению экономического положения советских хозяйств (СУ, 1925 г., № 18, ст. 121).

[2]) «Изв. ЦИК», от 24 марта 1927 г., № 68.

[3]) См. постановление Экосо РСФСР от 17 марта 1925 г. («Сельскохозяйственная Жизнь», 1925 г., № 17).

от трестированных советских хозяйств на организацию особых фондов кредитования советских хозяйств.

Таким образом, лишь в 1925 г. государство приняло ряд мер, которые дадут, наконец, возможность советским хозяйствам осуществить те задачи, которые на них возлагала революция еще в первые годы «бури и натиска». «Служить проводником экономического влияния на окружающие крестьянские хозяйства», «быть рассадником агрикультурных ценностей», «служить примером преимущества крупного сельского хозяйства и этим косвенно содействовать процессу перехода единоличного крестьянского хозяйства к обобществленному производству», — все эти задачи, поставленные советским хозяйствам декретом 6 марта 1925 г., получили прочную экономическую базу для своего осуществления.

II. Коллективные хозяйства, т.-е. сельскохозяйственные производительные кооперативные товарищества, были провозглашены, на ряду с советскими хозяйствами, еще в первые годы революции, могучим средством для обобществления сельскохозяйственного производства. Еще на I Всероссийском с'езде земотделов, комитетов бедноты и коммун 11 декабря 1918 г. В. И. Ленин говорил, что «перед трудовым крестьянством жизнь сама ставит вопрос о переходе к общественной обработке земли», что «мы идем постепенно от частной обработки земли к общественному хозяйству, создавая сельскохозяйственные коммуны и советские хозяйства». Положение о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 г. ставило своей задачей организацию «перехода от единоличных форм землепользования к товарищеским» путем создания не только советских хозяйств, но и коммун, общественной обработки земли и других видов товарищеского землепользования, ибо «на все виды единоличного землепользования следует смотреть как на преходящие и отживающие» (ст. 3 Положения). Декретом 2 ноября 1918 г. [1]) был создан особый фонд в миллиард рублей для выдачи пособий и ссуд сельскохозяйственным коммунам и увеличены установленные нормы наделения при отводе земель коммунам [2]). Однако подавляющее большинство коллективных хозяйств было организовано на бывших частновладельческих землях, составлявших к 1919 г. для коммун 90% их землепользования, а для сельскохозяйственных артелей—69%. Крестьянство свои надельные земли в «коммунию» не отдавало. Общая площадь занятой коллективными хозяйствами земли составляла в 1921 г. 1 133 326 дес., из которых на долю коммун приходилось 342 300 дес. [3]).

---

[1]) СУ, 1918 г., № 81.

[2]) Инструкция 11 марта 1919 г. о применении положения о социалистическом землеустройстве, ст. 48 (СУ, 1919 г., № 39—40, ст. 384).

[3]) Б. Книпович, «Направление и итоги аграрной политики 1919—1920 гг.». Сборник «О земле», вып. I, стр. 40.

С наступлением новой экономической политики коллективные хозяйства были предоставлены собственным силам. Как свидетельствует один циркуляр Наркомзема РСФСР, в 1922—1923 гг. прекратилась почти всякая работа земельных органов среди сельскохозяйственных коллективов [1]). Несмотря на это, коллективная организация сельского хозяйства, создавшаяся в грозе и буре социалистического строительства, не только удержала свои позиции, но за последние годы обнаруживает значительный рост. Если на 1 октября 1922 г. общее число сельскохозяйственных коллективов составляло 12 600, то к 1 сентября 1923 г. мы уже имеем 13 091, а к 1 января 1926 г. по всему Союзу ССР — 21 900 коллективных хозяйств, с общей площадью в 2 979 000 дес. и 1 милл. едоков, при чем рост этот идет не только за счет бывших нетрудовых земель, как это было в эпоху военного коммунизма, но и за счет земель трудового пользования [2]). Этим доказана наличность серьезных экономических обстоятельств, делающих производительные земледельческие коллективы в условиях советского государства хозяйственно-здоровыми формами организации производства, даже в обстановке рыночных и денежных отношений. При невозможности для промышленности поглотить все избыточное население деревни маломощные слои крестьянства могут поднять свое хозяйство, лишь становясь на путь его коллективизации, — путь трудный, но облегчаемый общим покровительством советского закона [3]).

1) С точки зрения землепользования земельное законодательство рассматривает сельскохозяйственный коллектив, как земельное общество с товарищеским порядком землепользования, характеризующимся совместной обработкой его членами главных, полевых угодий, без отвода участков отдельным членам для их единоличного пользования (ст. 103 ЗК). В отличие от остальных земельных обществ, являющихся исторически сложившимися формами владения землей, совокупностью крестьянских дворов, завещанных революции историей, сельскохозяйственные коллективы возникают на основании добровольного соглашения физических лиц в количестве не менее 15 (ст. 42 ЗК), действуя в силу устава, содержание которого предоставлено свободному усмотрению учредителей товарищества в пределах, конечно, тех целей, которые ставит им Земельный Кодекс. Закон нормирует только условия выхода из товарищества (ст. ст. 110 и 111 ЗК), довольствуясь в остальном перечислением тех вопросов, которые должны найти свое разрешение

---

[1]) Циркуляр Наркомзема РСФСР от 2 июня 1924 г. № 374/75 («Сельскохозяйственная Жизнь», 1924 г., № 24).

[2]) См. данные, опубликованные на Всесоюзном с'езде коллективных хозяйств, происходившем в Москве в январе 1926 г. («Правда», 16 января 1926 г.).

[3]) См. книгу И. А. Конюкова, «Коллективное земледелие», 2-е изд., «Новая Деревня», Москва 1925 г. и книгу «Колхозы СССР», М. 1926 г.

в уставе и которые встречаются в уставе всякого производительного кооперативного товарищества. Таким образом, представляя собой, с точки зрения прав на землю, земельное общество, сельскохозяйственный коллектив является в то же время кооперативным товариществом, входящим в общую систему сельскохозяйственной кооперации.

2) Земельный Кодекс знает три вида земельного товарищества, установленные еще Положением о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 г.: а) сельскохозяйственную коммуну, б) сельскохозяйственную артель и в) товарищество с общественной обработкой земли. Они различаются между собою по степени обобществления земли и инвентаря членов товарищества и распределения продуктов общего труда. Коммуна характеризуется более или менее полной коллективизацией как производства, так и потребления. Внесенные в коммуну ее членами земельные участки и орудия производства становятся общим достоянием коммуны и не влияют на способ распределения между ее членами результата общего труда — урожая. Последний идет на удовлетворение потребностей членов коммуны, как членов одной семьи, независимо от размеров внесенного ими пая или количества затраченного труда. Наоборот, в трудовой земледельческой артели каждый вступающий в нее делает лишь определенный «артельный взнос», который возвращается ему при выходе из артели или исключении из нее. Что же касается распределения результатов труда артели, то поступающее члену артели количество продуктов заносится в его расчетно-трудовую книжку по ценам, определяемым общим собранием артели, и зачитывается в счет суммы, следуемой ему за труд в артельном хозяйстве. Товарищество с общественной обработкой земли отличается от сельскохозяйственной артели лишь тем, что оно образуется только для определенной работы или на определенный срок.

3) Из всех элементов правовой организации земельного товарищества Земельный Кодекс регулирует лишь выход из его состава. В отличие от права на уравнительный выдел земли в натуре в земельных обществах, член земельного товарищества не имеет права требовать при выходе выдела ему земли, хотя бы даже в том размере, в каком он ее внес в товарищество. Он имеет лишь обязательственное требование к товариществу о выплате ему возмещения за вложенный труд и за оставляемую товариществу долю в остальном (кроме земли) общем имуществе: инвентаре, запасах, предстоящем урожае и пр. (ст. 110 ЗК). Не имея права на выдел земли, выходящий не может требовать и возмещения ему ее стоимости, так как земля в советском аграрном строе не имеет меновой ценности. Требованию выходящего товарищество может противопоставить претензию о возмещении ему убытков, проистекающих от выхода, например, от удорожания сбора урожая, если член товарищества выходит непосредственно перед летними работами.

Это отрицание института выдела земли из земельного товарищества при допущении такого же выдела из надела других земельных обществ вытекает из различий в самом хозяйственном строе этих сельскохозяйственных об'единений. Коллективная обработка земли в земельном товариществе делает товарищеское поле и хозяйство таким органическим единством, что выдел из него отдельных участков разрушил бы в корне принятую систему полеводства и всю организацию коллективного хозяйства.

Выход из товарищества с землей возможен лишь при прекращении товарищества вследствие ли его ликвидации или перехода к другому порядку землепользования: общинному или участковому (ст. 111 ЗК). Земельные доли членов товарищества в товарищеских угодиях определяются в этом случае согласно уставу товарищества, а при отсутствии в нем указаний — на основании постановления ликвидационного общего собрания членов товарищества.

4) Коллективная организация сельскохозяйственного производства в земельном товариществе представляет ту форму организации сельскохозяйственного предприятия, которая в наивысшей степени способствует и развитию производительных сил сельского хозяйства и укреплению в деревне социалистических начал преобразования современного общества. Она соединяет в себе и все преимущества крупного предприятия и построение его на началах экономического равенства, вытекающего из принадлежности товариществу всех средств производства и равного участия всех его членов в производственном процессе. Нет поэтому ничего удивительного в том, что коллективные хозяйства пользуются особыми льготами в советском государстве, аграрная политика которого направлена в конечном счете на создание социалистического земледелия. Помимо льгот и преимуществ, которые имеет в советском государстве кооперация и которые распространяются на сельскохозяйственные коллективы, как на один из видов сельскохозяйственной кооперации, земельные товарищества имеют специальные льготы. Так, Положение о едином сельхозналоге предоставляет коллективным и кооперативным хозяйствам, применяющим общественную обработку земли, скидку: первым — в размере 25% и вторым — в размере 10% с исчисленного с них налога, если хозяйства этих коллективов и кооперативов ведутся без наемных рабочих. Постановление ЦИК и СНК СССР от 16 марта 1927 г. о коллективных хозяйствах [1]), как и аналогичное постановление о советских хозяйствах, приняло ряд мероприятий для укрепления экономической базы колхозов. Земли, полученные коллективами из состава государственных земельных имуществ в аренду, передаются им в трудовое пользование; в безвозмездное же пользование, в качестве неделимого капитала, передается коллективам и остальное полученное ими государственное имущество (инвентарь, постройки) как и по отношению к совхозам; промышленные и подсобные предприятия, находя-

щиеся на территории колхозов, должны быть им переданы в безвозмездное пользование; кроме того, те же предприятия, находящиеся на смежной с колхозами территории, передаются им на особо льготных условиях.

Для усиления оборотных и основных капиталов коллективных хозяйств создан особый фонд долгосрочного их кредитования на средства государственного бюджета, и сельскохозяйственные коллективы поставлены в первую очередь при кредитовании всяких сельскохозяйственных мероприятий по борьбе с засухой, по снабжению сельскохозяйственными машинами и орудиями, при наделении землями и т. п. Землеустройство сельскохозяйственных коллективов производится за государственный счет, и лесом они снабжаются по правилам его отпуска беднейшим слоям населения, т.-е. со скидкою до 75%. Сельскохозяйственный налог уменьшается для них на 25%, и они должны быть обеспечены в первую очередь серьезною агрономическою помощью. Такою системою мер советское государство стремится поддержать коллективизацию мелкого крестьянского хозяйства, производственно укрепляя бедняцкие слои деревни в формах, наиболее благоприятных для создания социалистического земледелия.

§ 12. Лесное законодательство. Соответственно целевому строению советского права по отдельным отраслям народного хозяйства (см. § 1), правовое регулирование лесного хозяйства выделено в Российской федерации и в других союзных республиках в особый свод — Лесной Кодекс, введенный в действие с 1 августа 1923 г. [1]). При всей связи лесного хозяйства с сельским сама природа леса и место, занимаемое им в экономии народного хозяйства, требует выделения учения о лесе в самостоятельную ветвь права.

Предметом лесного пользования является не столько лес, как таковой, сколько древесина, урожай которой получается после многих десятков лет, в большинстве случаев без всякого применения человеческого труда. Если в полеводстве земля и из'ята из частной собственности, то результат ее обработки, хлебные и промышленные злаки становятся, в силу трудового начала, собственностью землепользователя. Наоборот, в лесном хозяйстве не только земля, но и ее плоды — деревья — из'емлются из частной собственности и об'явлены государственной собственностью (ст. 1 ЛК). К этому присоединяется огромное значение естественно выросших лесных массивов для климата страны, судоходства ее рек, орошения ее полей, сохранения влаги ее почвами. Сравнительно незначительная роль человеческого труда в процессе воспроизводства леса и его неизмеримое общегосударственное значение были основными причинами того, что провозглашенная революцией национализация леса означала, вместе с тем, и обобществление самого хозяйственного процесса. В то время как

[1]) СУ, 1923 г., № 58, ст. 584.

национализация земли сопровождалась ее распылением между 15—16 миллионами трудовых крестьянских хозяйств, лесной фонд, национализированный декретом 27 мая 1918 г. [1]), весь сохранился в непосредственном заведывании и распоряжении государства в лице Управления лесами Наркомзема. Последнее ведет правильное лесное хозяйство на пространстве миллионов десятин на основании тщательно разработанных планов, устанавливающих оборот рубки леса и его возобновления.

1. Декрет 27 мая 1918 г., об'явив все леса общегосударственным достоянием и включив их в единую систему государственного лесного хозяйства, понимал под лесом «земельную площадь, предназначенную для выращивания дровяной, строительной и поделочной древесины». Вследствие такого широкого определения леса в сферу непосредственного государственного распоряжения лесами попали не только бывшие крестьянские леса, представлявшие собой в большей части своей мелкие дачи, не имевшие значения для рационального лесного хозяйства, но и кустарниковые заросли на бывших пашнях, пустошах, выгонах. Лесной Кодекс, отменив действие декрета 27 мая 1918 г., дал более точное определение леса, присоединив к признаку, указанному декретом 27 мая 1918 г., формальный момент — отграничение лесов от земель иного назначения. Вследствие этого получилась возможность выделить из лесного фонда в земельный, для передачи трудовым землепользователям так называемые земли нелесного пользования, т.-е. земельные площади, не имеющие лесо-хозяйственного значения и предназначенные для обращения в сельскохозяйственные угодья. В целях той же рационализации лесного хозяйства, а также снабжения крестьян древесиной, необходимой для ведения сельского хозяйства, Лесной Кодекс ввел институт наделения лесами трудовых землепользователей, главным образом, земельных обществ. Леса эти получили название лесов местного значения. Остающийся таким образом после выделения земель нелесного пользования лесной фонд делится на леса местного и леса общегосударственного значения (ст. 13 ЛК).

2. Земли нелесного пользования. Изданная Наркомземом инструкция 1 февраля 1924 г. [2]) допускает исключение из лесного фонда целого ряда участков, поросших лесами. Сюда относятся все заросли на землях трудового пользования, если они не значились лесными угодьями до революции или были приобретены крестьянами или предоставлены им после революции на предмет расчистки. Передаются в земельный фонд для наделения трудового населения и лесные площади, не принадлежавшие до революции крестьянам, если они вклиниваются в земли трудового пользования и создают неудобства для ведения сель-

[1]) СУ, 1918 г., № 42, ст. 522.
[2]) «Сельскохозяйственная Жизнь», 1924 г., № 9.

ского хозяйства. Если эти площади нецелесообразно исключать из лесного пользования, то они передаются населению как леса местного значения.

Указанные случаи исключения лесных площадей из лесного фонда имеют место, так сказать, однократно при производстве отграничения лесов от земель иного назначения. Потребности размножающегося населения и рост сельскохозяйственных угодий требуют во многих местностях нашего севера и в Сибири постоянного обращения лесных угодий в сельскохозяйственные. Лесной Кодекс (ст. 59) разрешает расчистку лесов как для государственных надобностей (проведения железных дорог, устройства полигонов и т. п.), так и для потребностей развития сельского хозяйства, а также в целях колонизационных.

3. Леса местного значения отличаются от выделяемых из лесного фонда земель нелесного пользования тем, что здесь мы имеем наделение трудовых землепользователей лесами, следовательно, не на предмет их расчистки, а в том их значении, которое им придает Лесной Кодекс. Поэтому леса местного значения, на ряду с лесами общегосударственного значения, входят в состав единого государственного лесного фонда (ст. 4), и наделение имеет целью «удовлетворение нужд сельского трудового населения в древесном топливе и строевой древесине» [1]), т.-е. предполагает уже выросший лесной массив.

Правовое положение лесов местного значения аналогично землям трудового пользования. Они передаются государством, собственником лесов, земельным обществам в бессрочное и бесплатное пользование, под условием ведения правильного лесного хозяйства, охраны леса от пожара, самовольных порубок и расчисток и соблюдения других требований правил сохранения лесов. О передаче леса местного значения составляются особые акт и договор, в которых указываются все обязанности лесопользователя. Невыполнение обязанностей влечет за собой привлечение к ответственности по ст. 85-й Уголовного Кодекса, карающей нарушение законов и обязательных постановлений, установленных в интересах охраны лесов от хищнической эксплоатации и истребления, а равно и ведение лесного хозяйства с нарушением установленного плана.

Однако круг лиц, имеющих право участия в пользовании лесом местного значения, шире, чем в пользовании землями, закрепленными за земельным обществом. Не только члены последнего, но и все проживающее на территории земельного общества трудовое безземельное население вправе пользоваться вырубаемой древесиной и всеми видами побочного пользования в лесах (сенокошение, пастьба скота и т. п.). Таким образом, при пользовании лесом местного значения земельное общество теряет свой

[1]) Постановление ВЦИК'а, принятое на II сессии XII созыва 24 октября 1925 г. (СУ, 1925 г., № 87, ст. 642).

частноправовой характер и превращается как бы в низший орган административного управления, несмотря на то, что лесопользователем продолжает считаться только земельное общество в ограниченном составе своих членов.

В состав лесов местного значения выделяются, прежде всего, все леса бывшего крестьянского владения, т.-е. леса, которыми владели до революции сельские общества, товарищества крестьян и отдельные крестьяне, на каком бы праве это владение ни осуществлялось: на праве ли собственности, на началах аренды или на покупке с рассрочкою платежа. Однако это выделение не носит характера реституции, — восстановления в правах прежних собственников. Леса бывшего крестьянского владения передаются трудовым землепользователям независимо от того, кому они принадлежали до революции. Местные комиссии, решающие вопросы о передаче лесов, с участием представителей волисполкомов, сельсоветов и заинтересованных сторон, должны руководиться при этом исключительно соображениями хозяйственной целесообразности, степенью нуждаемости в древесине того или иного земельного общества и т. п.

Кроме того, закон допускает дополнительный отвод в трудовое пользование лесных площадей из состава лесов общегосударственного значения, не принадлежавших до революции крестьянам. Сюда относятся все леса, находящиеся среди земель трудового пользования и создающие неудобства для ведения сельского хозяйства. Возможен отвод и окраинных участков лесных массивов, прилегающих к землям трудового пользования, но лишь в тех местностях, где не было лесов крестьянского владения, и в районах с лесистостью свыше 35%, если только такой отвод не нарушает общегосударственного значения лесного массива.

Наконец, в лесах севера, в местностях с лесистостью более 50%, где не было лесов крестьянского владения, местному трудовому населению предоставляются лесные наделы из расчета не более двух десятин на душу.

При наделении земельных обществ лесами местного значения соблюдается общее правило о недопустимости дробления отдельных лесных участков на части. Лес, могущий обслуживать несколько земельных обществ, передается об'единению этих обществ, которые в отношении пользования им образуют особое земельное общество.

Хотя субъектом наделения является, главным образом, земельное общество или советское хозяйство (ст. 12 ЛК), но небольшие лесные участки могут быть передаваемы и обособленным трудовым хозяйствам, если участки эти находятся на отрубном земельном наделе и годичный прирост древесины в них не превышает потребности данного хозяйства.

При всем конструктивном сходстве лесов местного значения с землями трудового пользования передача их трудовым землепользователям в бессрочное и бесплатное пользование не меняет

общей картины лесного хозяйства советского государства. Бывшие крестьянские леса составляют около 7% лесного фонда Российской федерации, не считая лесов Сибири, не представляя собою в то же время большой ценности для лесного хозяйства. Процент этот может повыситься до 10 от выделения в состав лесов местного значения указанных выше категорий лесов общегосударственного значения. Таким образом, основные лесные массивы страны остаются в непосредственной хозяйственной эксплоатации лесных органов государства, которое имеет возможность благодаря этому вести централизованное и рационально поставленное государственное лесное хозяйство, обеспечивающее правильное возобновление леса с наибольшими выгодами для населения.

4. Остающиеся после выделения лесов местного значения леса общегосударственного значения разделяются на: а) леса особого назначения, б) леса защитные и в) леса собственно государственные (ст. 14 ЛК).

Леса особого назначения по своему хозяйственному и юридическому положению аналогичны землям специального назначения. Они выделяются из лесов общегосударственного значения для удовлетворения особых нужд государства, отличных от обычной лесохозяйственной эксплоатации и составляющих публичную функцию других государственных учреждений и предприятий, чем Наркомзем и его местные органы (ст. ст. 37 и 39). В основании этого выделения лежит и формальный признак, именно особые положения, вырабатываемые Наркомземом и утверждаемые экономическим совещанием соответствующей республики. Соответственно этому, леса особого назначения поступают обратно в состав общегосударственного лесного фонда по миновании надобности в этих лесах для учреждений или предприятий, которым леса эти были переданы, или по истечении срока пользования, на который они были переданы.

Ст. 38-я Лесного Кодекса перечисляет наиболее значительные виды лесов особого назначения: а) учебно-опытные лесные дачи, б) городские леса, в) горнозаводские [1]), г) предоставленные государственным транспортным или промышленным предприятиям и их об'единениям в порядке создания комбинированных хозяйств [2]). Уже это перечисление указывает на одно прин-

---

[1]) Таковы, например, уральские лесные дачи, приписанные трестам Урала согласно постановлению СТО от 3 ноября 1922 г. (СУ, 1922 г., № 67, ст. 1900).

[2]) Так, например, Мурманской железной дороге для обеспечения ее топливом и в целях колонизации Карельско-Мурманского края передано в пользование три миллиона десятин лесной территории вдоль линии железной дороги сроком на 10 лет (постановление СТО от 25 мая 1923 г., — СУ, 1923 г., № 50, ст. 493). Сибирским железным дорогам передан для эксплоатации лесной массив в Ново-Николаевской губ. «Каргатская Дубрава», сроком на 20 лет (постановление Экосо РСФСР от 20 декабря 1923 г., — СУ, 1924 г., № 7, ст. 35).

ципиальное различие между землями специального назначения и лесами особого назначения. Земли специального назначения используются государственными органами не для сельскохозяйственного производства. Но леса особого назначения являются предметом лесо-хозяйственной эксплоатации такого же характера, как и эксплоатация собственно государственных лесов: в обоих случаях дело идет о получении древесины. Особое положение лесов особого назначения заключается лишь в том, что они переданы в исключительное лесопользование того или иного государственного учреждения или предприятия. Отсюда вытекает другое различие. Пользование землями специального назначения основано не на договоре и безвозмездно, — леса особого назначения предоставляются на договорных началах, и государственные органы, которым эти леса предоставлены, обязаны оплачивать государству корневую стоимость вырубаемого ими леса, хотя и по льготным расценкам. Исключение составляют лишь городские леса, находящиеся в заведывании и хозяйственном распоряжении городских советов, и лесные дачи, предоставляемые для учебных и учебно-опытных целей лесным, лесо-техническим и высшим сельскохозяйственным учебным заведениям.

5. Защитные леса предназначены не для обычной лесохозяйственной эксплоатации, а для специальных целей — защиты посредством лесных насаждений от ряда стихийных бедствий. Об'явление леса защитным подчиняет хозяйство в нем тем целям, которым он служит, и часто приводит к полному прекращению в нем лесной рубки. Именно этим последним признаком защитные леса отличаются от собственно государственных лесов. Защитными могут быть не только леса, но и кустарники. По общему правилу, защитные леса находятся в заведывании лесных органов, хотя они могут быть передаваемы не только другим учреждениям, но даже обществам трудовых землепользователей (леса бывшего крестьянского владения), под условием, конечно, сохранения их основного характера защитных лесов.

Защитными признаются леса и кустарники: а) сдерживающие сыпучие пески или препятствующие их распространению, б) предохраняющие от понижения уровня воды в истоках и устьях рек и речек, в) охраняющие берега рек и водных источников от обрывов, размывов и повреждений ледоходом, г) удерживающие оползни земли, обрывы скал и препятствующие размыву почвы, образованию снежных обвалов и быстрых потоков, д) имеющие значение снегосборных и снегозащитных полос, е) имеющие гигиеническое или эстетическое значение, ж) подлежащие по каким-либо научным основаниям сохранению в их естественном состоянии (памятники природы), з) лесные площади, имеющие характер парков, обслуживающие лечебные учреждения (курорты) общегосударственного значения и передаваемые в ведение Наркомздрава.

6. После наделения земельных обществ землями нелесного пользования и лесами местного значения и выделения лесов осо-

бого назначения и защитных лесов в государственном лесном фонде остаются собственно государственные леса, в которых лесные органы Наркомзема непосредственно ведут лесное хозяйство. Эти государственные леса охватывают до 90% всей лесной площади Российской федерации и по обширности своей делают советское государство самым могущественным лесным хозяином в мире.

Государственная организация лесного хозяйства заключается в установлении Наркомземом той или другой республики плана лесного хозяйства, определяющего оборот рубки, размер и порядок других лесных пользований, а также работы по лесовозобновлению, лесоразведению и уходу за лесами. Основным принципом лесо-хозяйственной эксплоатации является правило, в силу которого размер ежегодного отпуска леса из данной лесной дачи не должен превышать годичного прироста в ней древесины, определенного согласно утвержденному плану хозяйства. Правило это имеет значение принудительной нормы, несоблюдение которой карается уголовным законом — ст. 85-й Уголовного Кодекса. Лишь в исключительных случаях могут быть допускаемы с особого разрешения лесных органов сверхсметные отпуски растущего леса, которые должны быть покрыты уменьшением отпусков в последующие годы (ст. ст. 17—19 ЛК).

Однако государство в лице своих лесных органов не ведет в широких размерах непосредственно лесного хозяйства. Управление лесами Наркомзема и его органы на местах являются, главным образом, планирующими и регулирующими органами, но не эксплоатационными. Нормальным способом эксплоатации государственных лесов является заключение лесорубочных договоров с различными организациями и отдельными лицами, надзор за выполнением контр-агентами установленного оборота рубки и взыскание с них стоимости леса на корню (попенной платы). Закон устанавливает определенные правила продажи леса на корню; и порядок заключения лесорубочных договоров и размер отпускных цен леса зависят от того, к какой категории относятся лесопотребители.

Леса местного значения по незначительности своей площади не могут удовлетворить потребностей сельского трудового населения в деревне. Поэтому закон предписывает в первую очередь отпускать лес на корню сельскому населению и кустарям, а также рабочим и служащим государственных учреждений и предприятий. В каждой губернии губернскими исполкомами устанавливаются, в зависимости от лесистости местности и климатических условий, определенные нормы отпуска леса. За отпускаемую в пределах нормы древесину взимаются особые, «крестьянские» цены, которые должны быть ниже отпускных цен, по которым сельское население получало древесину в довоенное время, при чем к довоенному рублю не применяются какие-либо поправочные коэффициенты. На таких же основаниях отпускается лес жилищно-

строительной кооперации. Помимо того, установлены льготные отпуски леса — с понижением «особых» цен до 75% — беднейшему трудовому населению, к которому относятся и семьи красноармейцев, и бесплатные отпуски лицам, пострадавшим от стихийных бедствий (пожары, наводнения), на общественные надобности (школы, больницы), на нужды лесного хозяйства (постройки и ремонт строений в лесничествах, дорог), переселенцам — для возведения усадебных построек и т. п. Распределение льготного и бесплатного фондов производится между земельными обществами особыми местными комиссиями, а между отдельными гражданами—сельскими комитетами общественной взаимопомощи.

По удовлетворении нужд местного трудового населения и жилищно-строительной кооперации оставшиеся лесосеки предоставляются государственным лесным предприятиям и лесной кооперации по оценке, а остальным государственным предприятиям и кооперативным организациям — по ценам, устанавливаемым общими торгами. Впервые введенное постановление II сессии ВЦИК'а XI созыва от 16 октября 1924 г. соревнование между государственными органами и кооперацией в получении лесосек успело в 1925 г. настолько взвинтить цены на лес, что первоначально было издано специальное постановление о принудительном понижении выявившихся на соревнованиях цен, если они превысят продажные цены 1914 г. с поправочным к ним коэффициентом [1]) и в настоящее время соревнование отменено.

Годичная смета назначенного к отпуску леса, оставшаяся после удовлетворения нужд местного трудового населения и распределения между основными государственными и кооперативными лесозаготовителями продается с торгов, на которых могут участвовать и частные лица.

На право рубки леса, приобретенного по «особым» ценам или путем торгов, лесными органами выдаются особые лесорубочные билеты, без которых лесничие не вправе допускать к рубке.

Помимо отдачи леса на корню для рубки по лесорубочным договорам, эксплоатация государственных лесов совершается лесными органами, правда, в незначительной степени и путем собственных лесоразработок. Согласно Положения о хозяйственных лесных заготовках Наркомзема РСФСР [2]), в каждом губернском лесном отделе организованы особые лесозаготовительные подотделы, действующие на основании коммерческого расчета и являющиеся лесозаготовительными трестами. Они считаются особыми юридическими лицами, отвечают по своим обязательствам только в пределах находящегося в их распоряжении имущества и для получения лесосек вступают со своим отделом в договорные отношения, оплачивая попенную плату на общих основаниях. Все

[1]) Постановление Экосо РСФСР от 24 июля 1926 г. (СУ, 1926 г., № 46, ст. 348).

[2]) Постановление Экосо РСФСР от 1 октября 1925 г. (СУ, 1925 г., № 75, ст. 583).

лесозаготовительные подотделы об'единены в один лесозаготовительный отдел Управления лесами, который выполняет функции синдиката для этих ведомственных лесных трестов. Задача лесозаготовительных подотделов — трестов, и их синдиката — лесозаготовительного отдела, вести лесные разработки с чисто коммерческою целью и, в частности, снабжать местное население готовой лесопродукцией.

7. Кроме главнейшего способа эксплоатации лесов — отпуска древесины, Лесной Кодекс допускает и так называемые п о б о ч н ы е п о л ь з о в а н и я в лесах, т.-е. всякого рода пользования, не связанные с получением древесины. Сюда относятся: пастьба скота, сенокошение, охота, сбор орехов, лесной подстилки и мха, рыбная ловля в лесных озерах и речках, пчеловодство, добыча в лесах торфа, глины, песку, камня, гравия и других ископаемых. Побочные пользования предоставляются, по общему правилу, за плату, при чем и к ним применяются постановления об «особых» ценах и о скидках с них. При наличности особых местных условий, отдельные виды пользований могут допускаться бесплатно. Во всяком случае б е с п л а т н о производится сбор ягод и грибов.

§ 13. Горное законодательство [1]). Основной вопрос буржуазного «горного права» есть вопрос о разграничении права на недра земли и права на ее поверхность. Это разграничение выражает вполне реальные классовые взаимоотношения капиталистов-горнопромышленников, с одной стороны, и помещиков-землевладельцев, с другой стороны. До настоящего времени в горном законодательстве некоторых капиталистических стран (Англия) сохранилось в отношении частновладельческих земель начало так называемой «горной собственности», т.-е. собственник поверхности земельного участка признается там хозяином всего того, что под ним находится, следовательно, и всех заключенных в недрах земли горных богатств. Здесь недра земли, со всеми залежами ископаемых в них, признаются принадлежностью частного землевладения. Землевладелец вправе запретить не только разработку, но и поиски ископаемых в недрах «своей» земли. Такое же право принадлежало помещикам дореволюционной России. Для разработки недр необходимо согласие землевладельца, которое, разумеется, не дается даром. «Горная регалия» означает, что недра и заключенные в них ископаемые составляют собственность государства (или короля) и что, следовательно, отдельные лица и предприятия могут осуществлять разработку недр только с разрешения государственных органов. Горная регалия в свое время представляла немаловажный источник государственных доходов. Необходимость получения соответствующего разрешения и от собственника земли — при горной собственности, или от органов фиска — при горной регалии, являлось препятствием на пути развития горной

[1]) Настоящий параграф написан доц. А. В. Карассом.

промышленности. Поэтому вопрос о «горной свободе», т.-е. о возможности производить разработку ископаемых в недрах «чужой» земли, в буржуазном праве выражает борьбу «прогрессивного» промышленного капитала против пережитков феодального землевладения, а также против королевских привилегий. Именно в этой плоскости ставится вопрос о горной свободе докладчиком нового горного закона, Реньо д'Эперси, во французском Национальном собрании 1791 г. Самый проект начинается словами: «Рудники и копи состоят в распоряжении нации». При обсуждении этого проекта в Национальном собрании Мирабо указывал, что «месторождение ископаемого должно быть разрабатываемо по всему своему протяжению, но об'явление его частной собственностью не содействовало бы этому. Я опускаю шахту в своем владении; едва я получил луч надежды на открытие, как я нахожусь уже под поверхностью земли соседа, и, если он не дозволит мне опустить вторую шахту, я должен отказаться от работы... Пришлось бы для обработки рудника на две мили окружностью соединить две тысячи собственников», и т. д. [1]).

В настоящее время в горном законодательстве большинства буржуазных стран проводится так называемый принцип «концессий», т.-е. разведка и добывание полезных ископаемых, даже и на частновладельческой земле, зависит не от воли землевладельца, а от разрешения государства. При этом во Франции и Бельгии при системе концессий землевладелец получает вознаграждение за горные разработки в его земле, но этот его доход определяется не «свободным» соглашением с горнопромышленником, а нормой закона.

Национализация недр пролетарской революцией. Октябрьская революция в России одним из первых своих декретов, на ряду с отменой помещичьей собственности на землю, провозгласила, что «все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и т. д. переходят в исключительное пользование государства» [2]). Декретом ВЦИК'а и Совнаркома от 19 февраля 1918 г. о социализации земли [3]) всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики отменена навсегда.

Раздел I Конституции РСФСР 1918 г. об'являет национальным достоянием все леса, недра и воды общегосударственного значения. Согласно ст. 53-й Гражданского Кодекса РСФСР, недра, на ряду с землей и лесами, могут быть исключительно собственностью государства. Это положение еще раз закрепляется в ст. 15 Конституции РСФСР, утвержденной XII Всероссийским с'ездом советов: «Вся земля, леса, недра, воды... составляют собственность рабоче-крестьянского государства».

---

[1]) Цитир. по Струкгов, «Курс горного права», 1907 г., стр. 41—44.
[2]) Ст. 2 крестьянского наказа о земле, приложенного к декрету о земле 26 октября 1917 г. (СУ, 1917 г., № 1, ст. 3).
[3]) СУ, 1918 г., № 25, ст. 346.

На ряду с национализацией самых недр, декретом 30 июня 1918 г. были национализированы все крупнейшие предприятия по горной промышленности, и таким образом рабоче-крестьянское государство одновременно стало «собственником» земли и недр и получило в свои руки горные предприятия. Поэтому в советском праве вопрос о горной свободе, не имея более классового характера, потерял свою остроту и в значительной степени приобрел значение технической проблемы наиболее рациональной организации горного дела. Упомянутым выше декретом о социализации земли распоряжение недрами земли предоставляется, в зависимости от их значения, уездной, губернской, областной и федеральной Советской власти под контролем последней. Изданным в развитие этого постановления декретом Совнаркома 27 апреля 1920 г. о недрах земли [1]) все акты и договоры о правах на недра земли всяких лиц и частных обществ признаны утратившими силу, а эксплоатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, а равно общее руководство и надзор за горнопромышленными операциями, переданы в ведение Горного совета ВСНХ. При этом добыча песку, глины, строительного камня и т. п. ископаемых, необходимых для нужд местного строительства и домашне-хозяйственного обихода, разрешалась не только местным исполкомам, но также сельским коммунам, трудовым артелям и прочим трудовым об'единениям, а также всем гражданам, в пределах потребности их собственного хозяйства. Поиски полезных ископаемых, не требующие земляных работ и рубки леса, допускаются свободно на всей территории РСФСР.

С переходом к новой экономической политике, с перестройкой всей государственной промышленности (в том числе и горной) на началах хозяйственного расчета, с развитием и расширением горного дела и тяжелой индустрии, декрет 1920 г. о недрах оказался явно недостаточным. С проникновением рыночной стихии во все поры хозяйственной жизни советского государства возникла потребность более подробно определить в законе взаимоотношения государства, как собственника недр, с отдельными, выделенными на хозрасчет горнопромышленными предприятиями. Желательность привлечения к отдельным отраслям горного дела частной инициативы делала еще более настоятельной необходимость внести точность и отчетливость в наше законодательство о недрах земли. И вот 7 июля 1923 г. II сессией ВЦИК'а X созыва было утверждено новое Положение о недрах земли и их разработке, а 13 июля того же года постановлением ЦИК'а СССР действие этого Положения было распространено на территории всех союзных республик.

Положение о недрах 1923 г. В качестве общего и безусловного правила Положение о недрах 1923 г. провозглашает, что месторождения ископаемых, заключающихся в недрах земли, в пре-

[1]) СУ, 1920 г., № 36, ст. 171.

делах Союза ССР являются государственным достоянием. Распоряжение недрами и общее руководство горным делом возлагается на Высший Совет Народного Хозяйства. ВСНХ выдает разрешения на производство разведочных и эксплоатационных работ, а также наблюдает за правильностью производства всех горнопромысловых работ. ВСНХ, по соглашению с другими заинтересованными ведомствами, предоставляется: в пределах отдельных местностей или участков запрещать разработку недр полностью или в отношении лишь известного рода ископаемых, устанавливать, в пределах отдельных местностей, определенные условия для разработки ископаемых, а также устанавливать, какие местности и участки не подлежат предоставлению для горного дела или подлежат в исключительных случаях.

Постановлением Совнаркома СССР 27 ноября 1924 г. [1]) безусловно запрещены всякого рода горнопромышленные работы (поиски, разведки и разработки) в отношении всякого рода ископаемых на участках укрепленных районов, береговых батарей, а также на территориях военных заводов, складов и мастерских. Запрещено также пользование поверхностью (но не недрами) для надобностей горного дела на участках, отведенных под аэродромы, стрельбища, полигоны и казарменные строения. При разработке недр под этими участками все нужные для горных работ сооружения, возводимые на поверхности, должны быть удалены от границ указанных участков не ближе, чем полверсты.

Так как, по нашим советским законам, пролетарскому государству в равной мере принадлежат как недра, так и поверхность земли, то к советским правоотношениям совершенно неприменимы понятия как «горной собственности», так и «горной свободы», выросшие из противоположения прав государства на недра интересам земельного собственника, с одной стороны, и заинтересованного в разработке недр горнопромышленника — с другой. У нас нет этого противоположения, и потому перенесение этих понятий на почву советского права оказывается бесплодным [2]).

Право разработки недр. В отношении предоставления права эксплоатации недр для разработки закон различает месторождения полезных ископаемых уже открытые, т.-е. такие, наличие которых уже известно, и неоткрытые, которые требуют для своего обнаружения специальных поисков, разведок и т. п. Первые, т.-е. уже открытые, месторождения ископаемых сдаются ВСНХ в эксплоатацию горнопромышленным предприятиям на основании общих правил закона о сдаче в аренду госпредприятий. Обнаружению новых, еще неизвестных месторождений ископаемых предшествуют так называемые поиски и разведки. Поиски полезных ископаемых состоят в снятии плана местности, собирании образцов горных

[1]) СЗ СССР, 1924 г., № 28, стр. 248.

[2]) См. проф. Мартынов, «Земельный строй и земельные отношения РСФСР», стр. 196—199.

пород, производстве геологических и всякого рода иных исследований. Поиски, не требующие земляных работ, могут быть производимы повсеместно без особых разрешений. Поиски, сопряженные с производством земляных работ, могут производиться или по соглашению с пользователями поверхности, или по разрешению местных органов Главного управления горной промышленности ВСНХ. Разведкой, по закону, называется ближайшее, т.-е. более детальное, исследование свойств обнаруженного месторождения и того, насколько оно заслуживает разработки. Исключительное право производства горной разведки в пределах определенной местности предоставляется «первому открывателю», т.-е. лицу, которое — в результате поисков — первое обнаружило в данной местности месторождение какого-либо полезного ископаемого. При этом предоставление одному горнопромышленнику исключительного права производства разведки открытого им месторождения не служит препятствием для производства другими горнопромышленниками в той же местности поисков и разведок других ископаемых. Площади для производства разведок предоставляются на срок до пяти лет. Горнопромышленник, закончивший производство разведочных работ, получает так называемый горный отвод, т.-е. разрешение на разработку определенного ископаемого под точно ограниченным пространством поверхности. По общему правилу, разработка месторождений ископаемых может производиться только в пределах предоставленного горнопромышленнику горного отвода. Горный отвод предоставляется органами Главного управления горной промышленности ВСНХ без ограничения сроком, впредь до выработки. Это отсутствие ограничения определенным сроком, главным образом, отличает горный отвод от аренды соответствующего земельного участка, так как аренда по советскому законодательству всегда предполагается ограниченной сроком (12 лет по Гражданскому Кодексу, 24 года — при аренде совхозов при условии производства арендатором капитальных затрат). От ограниченного вещного права на земельный участок (подобно праву застройки) горный отвод отличается тем, что он не может быть свободно отчуждаем (передача горного отвода допускается лишь с разрешения органов ВСНХ), и закон не допускает вовсе залога горного отвода.

За пользование горными отводами, предоставляемыми горнопромышленнику на правах первого открывателя, отводопользователь обязан уплачивать подесятинную плату в размере 50 к. с десятины отвода в год (с переходом к метрической системе мер — погектарная плата) и долевое отчисление с продукта добычи, устанавливаемое в размере не свыше 5% Главным управлением горной промышленности ВСНХ. За пользование уже известным месторождением ископаемых, предоставляемым в порядке аренды, с арендатора взыскивается, помимо арендной платы, размер которой устанавливается ВСНХ, ежегодная подесятинная (погектарная) плата в размере одного рубля с десятины.

В целях поощрения добычи золота, играющего столь важную роль в деле сохранения устойчивости нашей валюты, все площади, отведенные для добычи золота государственным предприятиям, а также все разрабатываемые отводы частных золотопромышленных предприятий, освобождаются от подесятинной (погектарной) платы; размер же долевого отчисления с площадей, сдаваемых в аренду золотопромышленным предприятиям, не может превышать 3% [1]).

Так как предоставление горного отвода со стороны государства преследует совершенно определенную цель — привлечение горной промышленности к разработке данного месторождения того или иного ископаемого, то государство, в лице ВСНХ, имеет право пред'явить горнопромышленнику требование о приступе в течение известного срока к разработке отвода и о выполнении определенной производственной программы. В случае отказа отводопользователя от выполнения пред'явленных ему требований отвод может быть продан с публичных торгов. По тем же соображениям у отводопользователя, который не выполнил принятого на себя обязательства по выполнению определенной производственной программы, отвод может быть отобран безвозмездно, со всеми находящимися на нем сооружениями. Во избежание спекулятивной торговли горными заявками, переуступка одним горнопромышленником другому права на отвод допускается не иначе как с письменного разрешения органа Главного управления горной промышленности ВСНХ, о чем последним делается отметка на соответствующих документах.

Главными горнопромышленниками в Советском Союзе являются государственные горнопромышленные тресты, как, например, Донуголь, Азнефть, Уралплатина и т. п. Поэтому в советских условиях нет почвы для противопоставления интересов земельного собственника и горнопромышленника. Поскольку, с одной стороны, и поверхность земли и недра ее находятся в государственной собственности, а с другой — в качестве крупнейшего горнопромышленника выступает то же советское государство, в лице своих трестов, все вопросы о праве пользования недрами, о плате за это пользование и т. п. являются, главным образом, организационными вопросами социалистического хозяйства, между тем как в условиях буржуазного строя главное значение тех же вопросов — в разграничении классовых интересов горнопромышленников и землевладельцев. Наше горное законодательство устанавливает лишь определенные гарантии для трудовых землепользователей, чьи интересы могут быт задеты горными разработками. Поэтому закон, в качестве общего правила, возлагает на горнопромышленника обязанность вознаградить пользователей поверхности за все убытки, причиненные им горной разработкой.

---

[1]) Постановление СНК СССР 23 сентября 1924 г. о мерах к под'ему государственной и частной золотопромышленности (СЗ СССР, 1924 г., № 15, ст. 151).

Общие правила, которые установлены законом для пользования недрами земли со стороны горной промышленности, как таковой, разумеется, оказались бы слишком стеснительными, если бы их применять к тем разработкам недр, которые производятся сельским населением Союза для своих строительных и прочих хозяйственных нужд. В безлесных местностях Союза крестьяне строят свои дома из камня; для топлива и для подстилки употребляется торф и т. п. Поскольку здесь нет промышленных целей, закон допускает свободную — без разрешения Главного управления горной промышленности ВСНХ — разработку служащих непосредственно целям земледелия (для удобрения) агрономических руд (фосфоритов и др.), а также строительных камней, глины, песку, торфа и т. п. общеполезных ископаемых, пользователям поверхности как для собственных надобностей, так и для удовлетворения потребностей сельского хозяйства и кустарной промышленности. В городах разработка строительных материалов — песку, глины и торфа — предоставляется исключительно по распоряжению соответствующих исполкомов.

В целях поощрения добычи золота, производимой частными золотоискателями, установлены (для Дальне-Восточной области) упрощенные правила разработки золотосодержащих участков вольными приискателями [1]). Каждый вольноприискатель перед началом работ обязан получить от окружного или районного горного управления особую именную регистрационную тетрадь на производство золотопромышленных работ. По получении регистрационной тетради вольноприискатель может занять для золотопромышленных работ участок земли до 250 кв. сажен. Занятие участка производится постановкой во всех углах его столбов с вырытыми подле них ямами. Занятие участка, поверхность которого находится в чьем-либо пользовании, допускается при наличии соглашения с пользователем поверхности. С момента занятия участка вольноприискатель приобретает право на производство золотопромысловых работ на этом участке, впредь до выработки его. Вольноприискатели, владеющие соседними участками, могут об'единяться в артели для совместной разработки участков общим трудом, а также каждый вольноприискатель может приглашать для совместного с ним участия в разработке участка одного или нескольких товарищей, которые в таком случае являются равноправными с ним участниками в эксплоатации участка и ее результатах, так как наемный труд воспрещается и все золотоискатели могут вести работу только личным трудом. За исключением случаев нахождения исключительно богатого месторождения золота, вольноприискатели освобождаются от всех видов налогов, от подесятинной платы за пользование недрами, а также от долевого отчисления с добычи.

---

[1]) СЗ, 1925 г., № 30, ст. 202.

Производство горнопромысловых работ, поисков, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых на общих основаниях Положения о недрах предоставляется лишь гражданам и юридическим лицам Союза ССР. Иностранцы и иностранные юридические лица допускаются к производству горнопромышленных работ не иначе, как с разрешения в каждом отдельном случае Совнаркома Союза ССР, т.-е. в порядке предоставления концессии. В настоящее время действуют восемь горных концессий; из них две — нефтяных, одна — серебряно-свинцовая, три — золотопромышленных, одна — асбестовая и одна — в форме смешанного акционерного общества — для разработки угольных копей на Шпицбергене [1]). В отношении иностранных концессионеров вопрос о пределах и об'еме их прав на отведенный участок приобретает, несомненно, более острый характер, чем он имеет по отношению, например, к государственным горнопромышленным трестам. Необходимо отметить, что горный отвод имеет целью предоставить горнопромышленнику только возможность использования для добычи ископаемых тех недр, которые расположены под отведенным земельным участком. Ни в коем случае за горнопромышленником не может быть признано права монопольного использования данного участка во всех отношениях. Так, он не может требовать на основании своего права отвода запрещения землепользователям обрабатывать поверхность над разработками недр.

Положение о недрах 13 июля 1923 г. устанавливает, в качестве общего правила, что все месторождения ископаемых, заключающихся в недрах земли, в пределах Союза ССР составляют достояние Союза. Однако уже принятым II сессией ЦИК'а II созыва 29 октября 1924 г. декретом о бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик [2]) доходы от сдачи в аренду недр земли, не переданных в непосредственное ведение органов Союза ССР, отнесены к доходам союзных республик. Следовательно, по крайней мере с бюджетной стороны, следует признать, что месторождения ископаемых, не имеющие общесоюзного значения, составляют достояние союзных республик. С другой стороны, часть месторождений (например, все месторождения общераспространенных ископаемых) передана местам, и доходы от сдачи в аренду этих месторождений поступают в местный бюджет. III с'ездом советов Союза ССР поручено ЦИК'у СССР в кратчайший срок произвести и уточнить разграничение предприятий и имуществ между Союзом ССР и союзными республиками в сторону увеличения об'ема имуществ и предприятий, предоставленных союзным республикам. Эта директива, разумеется, относится и к месторождениям ископаемых, т.-е. недрам земли. В связи с бюджетным значением государственных доходов от эксплоатации

---

[1]) См. М. Иоэльсон, «Итоги и задачи нашей концессионной политики», «Большевик», 1925 г., № 8.

[2]) СЗ СССР, 1924 г., № 19, ст. 189.

недр II сессией ВЦИК'а XI созыва постановлено возбудить перед ЦИК'ом Союза ССР вопросы о разделении недр на союзные и республиканские, о желательности установления отчислений от соответствующих доходов в местные средства и о необходимости изменения Положения о недрах в том направлении, чтобы освобождение от уплаты этого дохода производилось постановлениями Экосо РСФСР.

БРАЧНОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО.

Действ. член ИСП С. И. Раевич.

§ 1. Место брачного, семейного и опекунского права в общей системе советского права. В буржуазном законодательстве семейное право (включая сюда право брачное и опекунское, которые рассматриваются как подразделения семейного права в широком смысле) входит в состав системы гражданского, или частного права, являясь одним из основных отделов последнего, на ряду с вещным, обязательственным и наследственным правом. Семейные отношения, как и бо́льшая часть имущественных отношений, рассматриваются принципиально как сфера «частного» интереса и господства «частной» воли. Иначе в советском праве. В нем и гражданское имущественно-правовое законодательство пропитано тем, что юристы любят называть публично-правовыми элементами. Семейное же право (с брачным и опекунским) составляет самостоятельную отрасль советского права, в котором почти все нормы принудительны, исключают возможность существования противной им воли управомоченных лиц и ставят во главу угла интерес общественный. Брачному, семейному и опекунскому праву, в соответствии с этим, посвящены в советских республиках (в частности в РСФСР) [1]) особые кодексы. К правовым отношениям, возникающим на почве семьи, не применимы, по общему правилу, нормы, содержащиеся в кодексах гражданских. В дальнейшем мы будем иметь в виду преимущественно Кодекс РСФСР.

§ 2. Кодекс об актах гражданского состоянии, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г., основные тенденции его в вопросах брачного права и связь их со временем их издания. В РСФСР действовал до недавнего времени Кодекс об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, изданный в 1918 г. Кодекс этот просуществовал весьма почтенный в наших условиях срок и заменен в настоящее время новым Кодексом брачного, семейного и опекунского права, вступившим в силу с 1 января 1927 г. Однако и после введения в действие нового Кодекса, Кодекс 1918 г. еще долго не утратит не только исторического, но и непосредственно-практического интереса, так как на основе его будут все еще разрешаться дела, относящиеся ко времени, истекшему до введения в действие нового Кодекса. Кроме того, особенности нового

[1]) Такого Кодекса не было долгое время в УССР, где действовали необ'единенные специальные законы по вопросам семейного права. В истекшем году и на Украине введен в действие такой Кодекс.

Кодекса не могут быть поняты иначе как путем сопоставления их с основными идеями, легшими в основу Кодекса 1918 года.

В виду всего сказанного, нам придется уделить внимание как Кодексу 1926 г., так и Кодексу 1918 г. Имея в виду ограниченность места, которое может быть отведено семейному (в широком смысле этого слова) праву, и необходимость раздробить внимание между двумя полосами его развития, мы вынуждены быть в этой главе очень кратки — излагать содержание обоих Кодексов семейного права еще более сжато, чем это имело место с другими действующими Кодексами, и вовсе оставить в стороне опекунское право и порядок ведения записей гражданского состояния, сосредоточившись всецело на брачном и семейном праве в узком смысле последнего слова. Для того, чтобы понять многие особенности содержания Кодекса 1918 г., придется установить связь между этим содержанием и условиями политической и экономической жизни того времени, когда он появился.

Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве был первым по времени из всех вообще Кодексов, изданных Советской властью. Знаменательным следует считать тот факт, что советское правительство в этот период отчаянно напряженной борьбы за существование, когда оно вообще не находило времени и возможности для созидательного систематического законодательствования, нашло тем не менее возможность уделить внимание именно этой отрасли законодательства. Особое внимание, которое было оказано правительством брачному и семейному праву, в отличие, например, от других составных частей бывшего гражданского права, вполне понятно. Процесс развития национализации и муниципализации частной собственности, жесткая централизация управления промышленностью, сведение на-нет торговли уничтожали те отношения, которые до сих пор регулировались нормами гражданского права и делали ненужным и самые нормы этого права. Иначе обстояло с семейными отношениями. Советская власть не могла ограничиться здесь мероприятиями, содействующими разрушению старого брака, или декретами, отнимающими правовую санкцию у отношений этого рода. Если бы советское правительство ограничилось голым отрицанием старого семейного права, не создавая вместо него нового, то оно оставило бы самое широкое поле для влияния в этом направлении церкви, представлявшей тогда довольно значительную, влиятельную и опасную опору идеологической и политической реакции. Поэтому не только церковный брак был об'явлен не имеющим правовой силы, не порождающим никаких юридических последствий, но и признано было необходимым установить, как одно из средств внедрения новых бытовых взглядов, как одно из орудий борьбы с влиянием темных сил, правовой институт гражданского брака.

Советское правительство не могло, конечно, принять то различие, которое делало дореволюционное право между «законным»

браком и «простым», или «внебрачным» сожительством. Резкое противоположение той и другой формы брака является одним из устоев буржуазного «правового порядка», который одни виды схождения мужчины и женщины считает для себя необходимым санкционировать как брак, а другие лишает такой санкции и не признает за ними характера брака. Но оно не могло вместе с тем и отказаться от установления какого бы то ни было правового различия в последствиях брака зарегистрированного и незарегистрированного, так как это означало бы, при сложившихся обстоятельствах, что правовые последствия брака церковного, без последующей или предшествующей регистрации, ничем не отличались бы от последствий установленного гражданского брака. Поэтому первый советский Кодекс брачного права должен был подчеркнуть некоторые юридические последствия, присущие только браку зарегистрированному. В качестве таковых последствий, связанных по закону со вступлением в гражданский брак (по Кодексу 1918 г., брак совершается именно в момент регистрации), закон установил следующее: зарегистрированные супруги принимают общую фамилию: либо фамилию мужа, либо фамилию жены, либо двойную соединенную фамилию обоих (ст. 100) [1]). Равным образом лишь зарегистрированный (а не фактический) брак порождал право на алименты, т.-е. на доставление содержания. В разрешении вопроса о праве на алименты проявляется еще одна существенная тенденция Кодекса 1918 г., вызванная условиями того времени.

Право требовать от другого супруга доставления содержания Кодекс 1918 г. ограничивал узким кругом случаев: только нуждающийся и притом нетрудоспособный супруг имел право на алименты (ст. 107) [2]). Даже безработица, соединенная с нуждаемостью, не упоминалась Кодексом как основание для возникновения права на получение содержания. Кодекс исходил здесь, как и везде, из равноправия и равенства супругов, из которых каждый, при нормальном порядке вещей, трудится (в эпоху военного коммунизма существовала всеобщая трудовая повинность), не зависит материально от другого и может требовать от него имущественной поддержки лишь в случае нетрудоспособности. Провозглашая, что супруги во всем равноправны, Кодекс не выбрасывал противоречащих действительности лозунгов, а опирался на имеющуюся в жизни широкую тенденцию к уравнению материального положения граждан республики; при наличии этой тенденции Кодекс сравнительно в малой мере ставил своей задачей защиту более слабой стороны в браке.

---

[1]) Эта статья была, впрочем, изменена еще до введения в действие нового кодекса. По постановлению ВЦИК'а от 16 октября 1924 г. (СУ, 1924 г., № 79, ст. 791), если при заключении брака не было заявлено о желании иметь общую фамилию, то супруги сохраняют свои добрачные фамилии. Перемена фамилии стала факультативною.

[2]) Ссылки на статьи в §§ 2—3 делаются по старому Кодексу.

Революционное законодательство принесло, впрочем, освобождение от оков старого брака не одной только женщине: освободив ее из-под гнета деспотической власти мужа — главы семьи, оно освободило вместе с тем и обе стороны (мужа и жену) от оков нерасторжимости брака. В дореволюционное время брак был похож, по сравнению видного дореволюционного юриста, на клетку, в которую очень легко войти, но из которой невозможно выйти. Советские декреты о браке и разводе и за ними Кодекс 1918 г. радикально изменили прежнее в этом отношении положение. Кодекс 1918 г. отрицает какое бы то ни было принуждение к продолжению брака и предоставляет супругам расторгать таковой не только по обоюдному согласию, но и по желанию одного из супругов (ст. 87), и притом независимо от характера мотивов расторжения, которых желающий развестись и приводить не обязан. Между расторжением брака по обоюдному соглашению и по одностороннему желанию проведено было, впрочем, процессуальное различие. При наличности обоюдного соглашения просьба супругов о расторжении брака подается либо в местный суд, либо в орган ЗАГС, где хранится запись о заключении брака (ст. 91). При одностороннем желании, просьба может быть подана только в суд по месту жительства одного из супругов (ст. 90).

В одном существенно важном институте брачного права Кодекс 1918 г. не счел, однако, нужным существенно менять те нормы, которые сложились еще в дореволюционное время, и ограничился тем, что воспроизвел их в иной обстановке и иной связи. По вопросу об имущественных отношениях супругов Кодекс принял решение, считавшееся тогда, по более или менее единодушному мнению, наиболее прогрессивным, — полную раздельность имущества супругов. Эта система была наиболее привычною для городского населения, ибо и царское законодательство держалось ее. Раздельность имущества шла к тому же по линии развития тенденции военного коммунизма, где общественная коммуна должна была вытеснить семейную.

§ 3. Семейное право, родство и правовые отношения родственников по Кодексу 1918 г. Основной тенденцией советского семейного права является стремление разрешить каждый вопрос в смысле, возможно более благоприятном для подрастающего поколения, на которое мы возлагаем надежду строительства коммунистического общества.

Во главе раздела о семейном праве в Кодексе 1918 года стоит в связи с тем положение: основой семьи признается действительное происхождение; никакого различия между родством брачным и внебрачным не устанавливается (ст. 133). Дети, родители которых не состоят в браке между собой, во всем уравниваются в правах с детьми, родившимися от лиц, состоящих в зарегистрированном браке (прим. к ст. 133). Советское право с самого начала решительно порвало таким образом со свойствен-

ным буржуазному строю предрассудком противопоставления двух категорий детей: счастливых, полноправных, родившихся от «законного» брака и отверженных — «детей греха».

Так как родство определяется лишь действительным происхождением лица, независимо от существования брака между отцом и матерью, то запись о происхождении обосновывает лишь предположение о происхождении, каковое может быть опровергнуто. Отцом и матерью ребенка считаются лица, записанные родителями в книге записей рождений (ст. 134); однако при неправильности и неполноте записи заинтересованным лицам предоставляется право доказывать отцовство и материнство судебным порядком (ст. 135). Право доказывать действительное происхождение ребенка принадлежит заинтересованным лицам, в том числе матери, и тогда, когда родителями ребенка записаны лица, в момент зачатия или рождения его состоявшие между собой в зарегистрированном браке или в браке, имеющем силу зарегистрированного (в последнем случае в законе имеются в виду церковные браки, совершенные до издания декрета о гражданском браке) (ст. 136). Если при рассмотрении дела судом будет установлено, что запись неверна, то суд привлекает к уголовной ответственности лиц, давших ложные показания, если последние явились причиной неправильности записи (ст. 137).

По вопросу о взаимоотношениях родителей и детей Кодекс установил, что родительские права предоставляются родителям в отношении детей мужского пола — до 18 лет и женского пола — до 16 лет (ст. 149). Под этими правами имеется в виду право родителей требовать возврата детей от любого лица, удерживающего их у себя не на основании закона или судебного постановления (ст. 156), право распоряжаться отдачею детей в воспитание и обучение [1]) (ст. 157), право представительства детей на суде и вне суда (без назначения опекунами или попечителями) (ст. 155). Все эти права родители могут осуществлять исключительно в интересах детей, и при неправомерном их осуществлении родители могут быть судом этих прав лишены (ст. 153). Дела о лишении родительских прав могут быть возбуждаемы как представителями государственной власти, так и частными лицами (прим. к ст. 153). В случае лишения родительских прав по суду суд может воспретить родителям свидания с детьми, если признает, что такие свидания вредно отражаются на детях (ст. 159). Родители обязаны доставлять содержание несовершеннолетним детям (т.-е. не достигшим 18 лет) [2]), а также и совершеннолетним, которые нетрудоспособны и нуждаются в помощи родителей (ст. 161). Размер выдаваемого каждым родителем содержания зависит, как признал Верховный суд, исключительно от мате-

[1]) В отношении детей от 16 до 18 лет договоры «об отдаче их в наем» могут заключаться лишь с их согласия (ст. 157).

[2]) Очевидно, обязанность эта не распространяется на несовершеннолетних, имеющих свои заработки или доходы.

риального положения. Равным образом, и дети обязаны доставлять содержание родителям, лишившимся трудоспособности и нуждающимся в их поддержке, если родители эти не получают помощи от государства (ст. 163). Такая же взаимная обязанность установлена была Кодексом 1918 г. также и для нуждающихся и нетрудоспособных родственников по прямой нисходящей (внуки и т. д.) и восходящей (деды и т. д.) линии, а равно для братьев и сестер (как полнородных, так и неполнородных — единокровных и единоутробных), при чем никакого различия между родством брачным и внебрачным не проводится (ст. 172 и прим. к ней).

В отличие от законодательства УССР, допускающего усыновление, Кодекс РСФСР 1918 г. не допускал с момента своего вступления в силу совершения усыновления. Это запрещение было вызвано следующим мотивом: во-первых, в эпоху военного коммунизма, особенно в начале ее, надеялись широко развить систему общественного воспитания детей, устраняющего детскую беспризорность; во-вторых, существовали опасения, что усыновление может оказаться ширмой для эксплоатации дарового рабочего — в одних случаях, и для обхода законов об отмене наследования (создавая искусственно лиц, имеющих право на пользование имуществом после смерти) — в других случаях.

§ 4. Необходимость изменений в Кодексе в связи с развитием нэпа и появление нового Кодекса законов о браке, семье и опеке. С развитием новой экономической политики и товарного хозяйства Кодекс 1918 г., исходивший во многом, как мы видели, из условий жизни, создаваемых эпохой военного коммунизма, стал нуждаться в пересмотре. Необходимость пересмотра была признана и ВЦИК'ом (летней сессией 1923 г.); последний дал поручение Наркомюсту представить проект нового Кодекса. Вопрос подвергся длительному и тщательному обсуждению в ряде комиссий при НКЮ и СНК, с привлечением представителей разнообразных организаций и с направлением на отзыв ряда местных исполкомов, и, наконец, выработанный проект был внесен на утверждение на октябрьской сессии ВЦИК'а 1925 г. Последняя представленного ей проекта Кодекса однако не приняла, признав, что он нуждается в дальнейшем обсуждении, с привлечением к этому обсуждению еще более широких кругов. В открывшейся вслед за тем дискуссии проект подвергся столь широкому обсуждению и в такой степени привлек внимание разнообразных кругов советской общественности, как это не имело места ни с одним из всех наших кодексов. В результате этой дискуссии проект нового Кодекса был подвергнут ряду изменений как по инициативе разрабатывавшего его НКЮста, так и по инициативе законодательных органов, санкцию которых он получил, наконец, в конце 1926 г.

§ 5. Брачное право Кодекса 1926 года. Ряд основных положений брачного права старого Кодекса, как-то: юридические последствия, связывавшиеся с регистрацией брака, раздельность супружеских

имуществ, круг случаев, обосновывающих право на алименты, были порождены особыми условиями, которые существовали в свое время, но которых больше нет. Те предпосылки, из которых вытекала необходимость противоположения брака зарегистрированного и незарегистрированного, не исчезли, правда, вполне, но утеряли значительную долю своей силы. Население привыкло уже к гражданскому браку, и актуальность борьбы с церковным браком теперь уже не так сильна. Наоборот, опасность того, что непризнание юридических последствий за незарегистрированным браком повлечет за собой в известной доле восстановление бесправия женщин как раз из низших классов, вовлекаемых в связь и бросаемых в бедственном положении представителями более обеспеченных категорий граждан, теперь стала более значительной в связи с развитием дифференциации в имущественном положении как нетрудового, так и трудового населения. Наконец, и общий рост сознательности населения побуждает к тому, чтобы уменьшить силу тех материальных последствий, которые связываются с соблюдением или несоблюдением каких-либо формальных действий. Широкое признание получила поэтому потребность в ослаблении различий в правовом значении зарегистрированного брака. Как далеко следует пойти по пути приближения правовых последствий брака фактического и брака зарегистрированного в установленном порядке, — насчет этого высказывались разные мнения. В результате продолжительного обмена этих мнений ВЦИК признал необходимым сделать некоторые шаги по направлению к уравнению брака незарегистрированного с зарегистрированным, не становясь, однако, на путь радикального разрыва с теми началами, которые в этом отношении были установлены Кодексом 1918 г. По новому Кодексу, регистрация брака не является уже моментом совершения брака. Брак не совершается, а лишь оформляется (ст. 1) регистрацией, установленной в интересах государственных и общественных и с целью облегчить охрану личных и имущественных прав и интересов супругов и детей. Регистрация брака в органах записи актов гражданского состояния является бесспорным доказательством наличия брака. Однако и лица, фактически состоящие в брачных отношениях, не зарегистрированных установленным порядком, вправе во всякое время оформить свои отношения путем регистрации, с указанием срока фактической совместной жизни. Более того: важнейшие последствия брака (право на алименты и порядок имущественных отношений супругов) распространяются и на лиц, состоящих в фактическом браке. Впрочем, для того, чтобы суд признал наличие фактического брачного сожительства, влекущего правовые последствия брака, закон требует (ст. 12) следующих обстоятельств: совместного сожительства, наличия при этом сожительстве общего хозяйства и выявления супружеских отношений перед третьими лицами. Доказательствами наличия брачного сожительства могут быть, впрочем, признаны судом,

в зависимости от обстоятельств, также и взаимная материальная поддержка, совместное воспитание детей и т. п.

Существенные изменения были внесены новым Кодексом в советское брачное право также и в вопросах об имущественных отношениях супругов и о праве супругов на алименты. Необходимость изменения системы раздельности супружеских имуществ мотивировалось сторонниками этого изменения тем, что современная трудовая семья совместными усилиями и средствами наживает некоторое общее имущество, в котором нет возможности установить, кому что должно принадлежать. Судебная практика установила в связи с тем, еще в 1922 г., что даже в тех случаях, когда один из супругов (обычно жена) ограничивается работой только по обслуживанию семьи, не принося никаких доходов извне, как это делает муж, даже тогда она является созидателем материального благосостояния семьи, а потому и имеет право на получение своей доли из общего имущества при расторжении брака. Это отвечает к тому же и бытовым условиям и взглядам крестьянства и нормам Земельного Кодекса. Поэтому новый Кодекс семейного права (ст. 10) определяет, что лишь имущество, принадлежавшее супругам до вступления в брак, остается раздельным имуществом. Имущество, нажитое супругами во время брака, считается общим имуществом супругов. Размер принадлежащей каждому супругу доли в случае спора определяется судом. Права супругов в отношении пользования землей и в отношении имущества общего пользования в составе крестьянского двора определяются ст. ст. 66 и 67 Земельного Кодекса и изданными в развитие и дополнение их указаниями.

В вопросе о праве на алименты новый Кодекс, с одной стороны, расширил это право, с другой же — сузил его. Авторы Кодекса 1926 г., помимо того, что предоставили право на алименты при известных условиях (об этом говорилось выше) также и незарегистрированному супругу, расширили круг случаев, когда это право возникает, еще и в том отношении, что он признал право на алименты и за безработным супругом (ст. 14) (выше мы видели уже, что неупоминание о таком праве безработного супруга в Кодексе 1918 г. об'ясняется специфическими условиями тогдашнего времени). Вместе с тем в Кодексе 1926 г. получила свое отражение также и точка зрения тех товарищей, которые настаивали на ограничении круга случаев, в которых допускается взыскание алиментов. Товарищи эти опирались в своем требовании, главным образом, на тот факт, что практически реализовать право на алименты очень трудно, и что расширение прав на получение их еще более затрудняет фактическое осуществление этого права даже и для тех случаев, в которых это право признавалось и ранее. Указывалось некоторыми из них также на недопустимость пожизненной кабалы (в виде отчисления $^1/_3$ заработка) [1]) для лица, расторгнувшего брак с нетрудо-

способным супругом. Новый Кодекс пошел навстречу этим требованиям в том отношении, что ограничил срок действия на алименты для супруга, с которым брак расторгнут, одним годом в случае его нетрудоспособности [2]) и не свыше полугода в случае безработицы (ст. 15). Кроме того, Кодекс ограничил размер содержания, причитающегося безработному супругу, брак с которым расторгнут, величиной пособия, выдаваемого в соответствующих случаях соцстрахом (ст. 15).

Новым Кодексом брачный возраст повышен для обоих полов до 18 лет (ст. 5).

Само собой понятно, что остальные основные начала брачного права Кодекса 1918 г. (признание силы только за гражданским браком, равенство прав обоих супругов, свобода расторжения брака) сохранены и в новом Кодексе.

§ 6. Важнейшие перемены, внесенные новым Кодексом в советское семейное право (вопросы о правовых взаимоотношениях родственников, об усыновлении). Семейное право подверглось в новом Кодексе меньшим переменам, чем это произошло с брачным правом.

Само собой понятно, что равенство детей, рожденных в браке и вне его, а также принцип, в силу которого родительские права осуществляются исключительно в интересах детей, сохранили свою силу. Наиболее существенные изменения внесены в институт усыновления и отчасти в правила о взаимных правах родственников на алименты.

Опыт показал, что запрещение усыновления является в условиях новой экономической политики нецелесообразным, так как препятствует одному из возможных средств уменьшения беспризорности. Кроме того, нельзя не принять во внимание то обстоятельство, что наш государственный аппарат и наши профсоюзы окрепли достаточно для того, чтобы бороться с эксплоатацией, маскируемой иногда усыновлением, более действительными средствами, чем в 1918 году. Поэтому новый Кодекс допустил усыновление несовершеннолетних, если оно соответствует интересам детей (ст. 57) [3]).

Второе существенное изменение семейного права коснулось, как я уже сказал, взаимных прав родственников на алименты. Круг случаев, в которых теперь это право признается, определен теперь несколько уже, чем по Кодексу 1918 г. Должны доставлять содержание: а) родители — несовершеннолетним, а также нуждающимся нетрудоспособным детям (ст. 42), б) дети — нуждающимся нетрудоспособным родителям (ст. 49), в) братья и сестры, обладающие достаточными средствами, — нуждающимся

---

[1]) По Гражданскому Процессуальному Кодексу на алименты может быть обращено до половины заработка. Если право на алименты признано за одним лицом, то суд присуждал обычно треть заработка.

[2]) По старому Кодексу, право это не было ограничено сроком.

[3]) Об условиях, порядке и последствиях усыновления говорит ст. 58—67 Кодекса.

несовершеннолетним братьям и сестрам, если они не могут получить содержания от родителей (ст. 54), г) внуки, обладающие достаточными средствами, — нетрудоспособным и нуждающимся деду и бабке, если последние не могут получить такового содержания от супругов или детей, а также обратно, при соответствующих условиях внуки — от деда или бабки (ст. 55).

При взыскании средств на содержание ребенка с члена трудового земледельческого хозяйства (двора), когда его личных средств недостаточно для обеспечения ребенка, последний имеет право на получение содержания из той доли общего имущества двора, которая причитается названному члену двора.

При этом упомянутое взыскание: 1) допускается только в отношении таких членов двора, которые ведут общее хозяйство, и 2) может быть обращено лишь на денежные суммы и продукты хозяйства, но не должно выражаться в принудительном выделе земли, скота, инвентаря и других предметов общего хозяйственного обзаведения двора, если такой выдел не производится в порядке и на условиях, установленных Земельным Кодексом для разделов трудовых земледельческих хозяйств (дворов).

В случае имущественного выдела доля выделяющегося в общем имуществе двора должна определяться пропорционально количеству вложенных им в хозяйство двора труда и средств.

На других изменениях, внесенных новым Кодексом в советское семейное право, как имеющих менее существенное значение, я останавливаться не могу.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО.

Проф. М. М. Исаев.

I. ИСТОЧНИКИ УГОЛОВНОГО ПРАВА.

§ 1. Революционное правосознание. Десять лет, протекших с Октябрьской революции 1917 г., составляют целую эпоху в истории уголовного права переходного времени, — истории, имеющей не только местное значение в пределах первой социалистической республики. Путь, которым шло и развивалось за эти годы советское уголовное право, дает возможность сделать некоторые обобщающие выводы в отношении характера уголовного права в эпоху социалистической революции вообще.

Первую стадию советского уголовного права можно охарактеризовать как время господства революционного правосознания восставших классов — трудящихся и, в первую голову, пролетариата, — правосознания, не оформленного, по общему правилу, в какие-либо нормы писаного права.

Со стороны огромного большинства буржуазных ученых это время оценивается как период отсутствия какого-либо «права» вообще. Взгляд, не выдерживающий научной критики, даже с точки зрения той же буржуазной юриспруденции.

Действительно, еще в начале XX века в ней раздались чрезвычайно веские голоса, указывавшие, что право не ограничивается писаным правом, что на ряду с положительным, официальным правом существует так называемое интуитивное право, или, что то же, чувство справедливости, сознание *своего* права отдельными лицами, группами и, наконец, целыми классами. По учению тех же буржуазных ученых, несоответствие положительного права интуитивному широких масс населения, — несоответствие, в котором заинтересованы правящие группы, может породить такую фанатическую ненависть к существующему порядку, которая неминуемо должна вызвать революцию. Но подобные теории излагались в условиях «мирного» развития капитализма, до империалистической войны. Когда же разразилась Октябрьская революция, даже сторонники этих взглядов очутились в рядах противников ее, ибо революция противоречила их интуитивно-классовому правосознанию.

Было бы совершенным чудом, если бы у нас после победоносной революции осталось жить положительное право, созданное правящими классами дореволюционной России, в то время как сама революция и была направлена против него. Поэтому, не-

смотря на то, что декрет № 1 о суде (24 ноября 1921 г.) предоставлял вновь организованным местным (впоследствии народным) судам руководствоваться в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств, поскольку последние не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию, в действительности новые суды, как местные, так и революционные трибуналы, а равно и чрезвычайные органы борьбы с преступностью, этими старыми законами не руководствовались.

Вместе с тем, вполне понятно, что в условиях ожесточенной борьбы революционное правосознание не могло сразу отлиться в формы писаного права. И хотя отдельные шаги в этом направлении делались уже в первый год революции (например, декрет о взяточничестве 18 апреля 1918 г., о спекуляции 22 июня того же года), до издания уголовных кодексов 1922 г. наши суды и чрезвычайные органы репрессии не чувствовали себя связанными декретным правом [1]).

§ 2. Руководящие Начала по уголовному праву 1919 года. В декабре 1919 г. Народным Комиссариатом Юстиции РСФСР были изданы Руководящие Начала по уголовному праву (СУ, 1919 г., № 66, ст. 590). Во «Введении» говорилось: «Без особых правил, без кодексов, вооруженный народ справлялся и справляется со своими угнетателями. В процессе борьбы со своими классовыми врагами пролетариат применяет те или другие меры насилия, но применяет их на первых порах без особой системы, от случая к случаю, неорганизованно. Опыт борьбы, однако, приучает его к мерам общим, приводит к системе, рождает новое право».

«Почти два года борьбы, — говорится далее во «Введении», — дают уже возможность подвести итоги конкретному проявлению пролетарского права, сделать из него выводы и необходимые обобщения».

Руководящие начала содержат исключительно нормы общей части; какой-либо перечень преступлений в них отсутствует. Последнее вполне понятно, так как определение того, что является преступным или непреступным, предоставлялось революционному правосознанию пролетарского суда.

Напоминая до некоторой степени общую часть буржуазных уголовных кодексов, Руководящие Начала резко отличаются от них своим ярко выраженным классовым характером. «Совет-

---

[1]) «Первый декрет о взяточничестве на практике оказался мертвой буквой; на практике он не применяется, и точно так же возьмемте целый ряд декретов, которые существуют (и постановления президиума ВСНХ и др.); в конце концов, вы их или не знали или не читали или не исполняли, потому что здесь индивидуальный характер преступления совершенно не давал никакой возможности провести намеченную линию. Здесь, в области нашей революционной действительности, карательная санкция есть кривая, в высокой степени чутко отражающая политическую линию». Из речи Н. В. Крыленко на III Всероссийском с'езде деятелей советской юстиции в июне 1920 г., Материалы Нар. Ком. Юст., вып. XI—XII, 1921 г., стр. 78.

ское уголовное право, — говорится в ст. 3, — имеет задачей посредством репрессий охранять систему общественных отношений, соответствующую интересам трудящихся масс, организовавшихся в господствующий класс в переходный от капитализма к коммунизму период диктатуры пролетариата».

Руководящие начала выдвигают на первый план понятие социальной опасности преступника. Так, именно этой опасностью должна определяться мера репрессии, а не стадией осуществления преступления (ст. 20). Не степень участия, а степень опасности соучастника и совершенного им деяния определяет меру наказания (ст. 21). В числе обстоятельств, определяющих меру воздействия, суд должен прежде всего учитывать, совершено ли преступление лицом, принадлежащим к имущему классу, с целью восстановления, сохранения или приобретения какой-либо привилегии, связанной с правом собственности (ст. 12).

Руководящие начала содержали и примерный перечень наказаний, при чем народные суды не могли применять смертной казни.

Благодаря отсутствию Особенной части Руководящие Начала не могли получить того практического значения, которое обычно имеет Общая часть в уголовных кодексах, но основные идеи их в значительной степени отразились на наших уголовных кодексах, изданных в 1922 г. [1]).

§ 3. Уголовный Кодекс 1922 г. Работы по систематизации и кодификации уголовного права были предприняты Наркомюстом РСФСР еще в эпоху гражданской войны. Так, в 1920 г. Комиссией Общеконсультационного отдела этого наркомата был составлен проект как Общей, так и Особенной части. Последняя давала определения преступлений, но не указывала санкций. Осенью 1921 г. Институтом советского права был опубликован проект общей части Уголовного Кодекса, а вскоре за ним был издан официальный проект Уголовного Кодекса, в котэром Особенная часть была снабжена санкциями. Этот проект Наркомюста был обсужден на IV Всероссийском с'езде деятелей советской юстиции в январе 1922 г. После этого проект (вторая редакция) был внесен на майскую сессию ВЦИК'а. По утверждении ВЦИК'ом он вошел в действие с 1 июня 1922 г.

Как в свое время отдельными союзными республиками были восприняты без изменений Руководящие Начала по уголовному праву РСФСР 1919 г., так и Уголовный Кодекс РСФСР 1922 г. стал общим достоянием остальных союзных республик, хотя формально он был издан республиками как свой кодекс.

Единство уголовного права об'ясняется «тождественностью стремлений борющихся за свое социальное освобождение трудя-

---

[1]) Наиболее полный — до настоящего времени — в литературе очерк истории русского революционного уголовного права дан мною в «Общей части уголовного права РСФСР», 1925 г., стр. 53—96.

щихся масс всех советских республик» [1]). То же обстоятельство, что именно Наркомюсту РСФСР принадлежала инициатива в деле кодификации уголовного права, свидетельствует о том, что РСФСР ранее других союзных республик получила передышку от гражданской войны.

§ 4. Основные начала. Переход Советской России в целом к мирному строительству выдвинул задачу образования Союза. «Восстановление народного хозяйства, — как говорит Декларация Союза Советских Социалистических Республик, — оказалось невозможным при раздельном существовании республик... Неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения»... С другой стороны, Декларация провозглашала, что «Союз является добровольным об'единением равноправных республик... что новое союзное государство явится достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 г. основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов...».

Союзная Конституция и отразила в статье 1-й «равнодействующую» этих двух устремлений. Такие стороны жизни Союза, как представительство в международных отношениях, об'явление войны и заключение мира, организация и руководство вооруженными силами Союза и т. п., отнесены всецело к его ведению. Там же, где больше всего сказывается необходимость считаться с культурным самоопределением отдельных союзных республик, Конституция говорит об установлении Союзом лишь «общих начал» (например, в области народного просвещения), «основных законов» (о труде) или, наконец, об установлении «основ» судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза (ст. 1, пункт «п»).

Союзная Конституция говорит об установлении «основ» уголовного законодательства. На сессии ЦИК'а Союза, обсуждавшей в октябре 1924 г. эти основы, или как они были названы — Основные Начала, не было никаких разногласий по вопросу о том, что к ним должны быть отнесены почти все нормы, которые содержатся в Общей части уголовных кодексов союзных республик.

Но резкие возражения встретила ст. 3 проекта Основных Начал (проект был внесен в сессию Совнаркомом Союза). Ею предоставлялось союзному законодательству право нормировать не только государственные и воинские, но и вообще все те преступления, которые нарушают правопорядок, установленный союзным законодательством.

В итоге всестороннего обсуждения на пленуме сессии, в ее комиссиях, была принята следующая редакция ст. 3-й Основных Начал:

---

[1]) Из резолюции второго совещания наркомюстов союзных республик в декабре 1923 г. («Вестник Советской Юстиции», 1924 г., № 2).

«Отдельные виды преступлений и порядок применения к ним мер социальной защиты определяются уголовными законами союзных республик, за исключением преступлений государственных и воинских.

Президиуму Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР предоставляется в необходимых случаях указывать союзным республикам роды и виды преступлений, по которым Союз ССР считает необходимым проведение определенной линии карательной политики».

В феврале 1927 г. сессия ЦИК Союза раз'яснила, что под «государственными» преступлениями разумеются контр-революционные и особо для Союза ССР опасные преступления против порядка управления. Соответственно этому была изменена редакция части первой ст. 3, а вторая часть той же статьи была дополнена указанием, что директивы Президиума ЦИК'а вносятся на утверждение сессии ЦИК'а Союза ССР.

§ 5. Уголовный Кодекс РСФСР 1926 г. Являясь по своему содержанию нормами Общей части, Основные Начала все же не должны стать таковой механически для уголовных кодексов союзных республик. Прежде всего, ряд вопросов прямо предоставляется Основными Началами на разрешение законодательству союзных республик: так, например, установление пониженных сроков давности, определение возраста несовершеннолетних и малолетних, порядок зачета предварительного ареста и т. д. Вообще же в постановлении ЦИК'а Союза «об утверждении... основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» Центральным Исполнительным Комитетам последних предлагалось «на основе (их) ...пересмотреть соответствующее законодательство союзных республик».

Пересмотр должен, таким образом, коснуться не только Общей части, но и Особенной, так как Основные Начала внесли новое в подразделение преступлений — на влекущие санкцию с указанием минимума и на те, где должен быть указан максимум. Первым приступил к этой работе Наркомюст РСФСР, но, помимо этих мотивов, последний считал необходимым подвергнуть Уголовный Кодекс 1922 г. «коренной переработке» еще и по другим, чрезвычайно веским основаниям. Так, в интересах точности юридической формулировки пострадала доступность Кодекса 1922 г. для широких трудящихся масс, ибо он был написан языком тяжелым, мало понятным для этих масс. Этот недостаток Наркомюст считал необходимым исправить. Затем, надо было «привести в равновесие с правовым сознанием времени 1925 г. меры и пределы репрессии, отличавшие эпоху 1922 г.» [1]).

Раньше внесения Коллегией Наркомюста в Совнарком проект был подготовлен особой Комиссией, проработан, затем, целиком

---

[1]) См. Об'яснительную записку к проекту Уголовного Кодекса, 1925 г., Москва 1925.

вместе с Вреховным судом РСФСР, переработан вновь в двух чтениях в Коллегии Наркомюста и согласован с отзывами, поступавшими с мест и со стороны всех заинтересованных наркоматов и ведомств. После внесения в СНК он был рассмотрен в Комиссии Малого СНК, непосредственно — в Малом и, наконец, в Большом СНК РСФСР [1]).

Октябрьская сессия ВЦИК'а по обсуждении в пленуме и в комиссии постановила (24 октября 1925 г.): «Уголовный Кодекс в редакции Совнаркома РСФСР с поправками комиссии ВЦИК'а утвердить».

Но Уголовный Кодекс 1925 г. содержал в Общей части ряд отступлений от Основных Начал весьма принципиального характера. С другой стороны, в Уголовном Кодексе 1925 г. [2]) раздел о «государственных преступлениях» обнимал не только преступления контр-революционные, но и преступления против порядка управления. Между тем нормирование государственных преступлений отнесено, как мы видели, к ведению Союза. Поэтому необходимо было получить раз'яснение ЦИК'а Союза, что́ следует понимать под государственными преступлениями.

Эти соображения привели к тому, что утвержденный ВЦИК'ом Уголовный Кодекс не был сразу введен в действие. Сессия ЦИК'а Союза рассматривала в апреле 1926 г. проект частичных изменений Основных Начал 1924 г. и проект Положения о контр-революционных преступлениях и наиболее опасных для Союза ССР преступлениях против порядка управления, внесенные Совнаркомом Союза по инициативе РСФСР, и постановила передать их на предварительное обсуждение всех союзных республик.

Так как вопрос о частичном изменении Основных Начал 1924 г. затягивался, Президиум ВЦИК'а РСФСР пересмотрел Уголовный Кодекс 1925 г. в смысле большого согласования его с Основными Началами 1924 г. и постановлением от 22 ноября 1926 г. ввел его в действие с 1 января 1927 г. как «Уголовный Кодекс РСФСР редакции 1926 г.».

До настоящего времени пересмотрен и согласован с Основными Началами 1924 г. Грузинский Уголовный Кодекс (Постановление Всегрузинского ЦИК'а от 6 октября 1925 г.) и на основе их издан и введен в действие с 1 июля 1926 г. Уголовный Кодекс Узбекской ССР.

Основные Начала обеспечивают единство принципиальных положений советского уголовного права. Представляется поэтому необходимым в настоящем очерке изложить наиболее важные нормы с о ю з н о г о значения.

Уголовный Кодекс РСФСР 1926 г. подводит и учитывает итоги четырехлетнего периода действия писаного права. Он является, далее, первым «переработанным» кодексом союзных республик.

---

[1]) Об'яснител. записка к проекту УК 1925 г.
[2]) Так же, как и в уголовных кодексах 1922 г.

Вместе с тем, он отражает новейшие этапы в развитии советского уголовного права. Поэтому предметом нашего очерка должны явиться и нормы Уголовного Кодекса 1926 г.

II. КЛАССОВЫЙ ХАРАКТЕР СОВЕТСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА.

В отличие от всех буржуазных кодексов, наше уголовное право не только не скрывает своей классовой сущности, но, наоборот, резко подчеркивает ее. Вводная статья Основных Начал, воспроизводящая (с редакционными изменениями) ст. 5 уголовных кодексов 1922 г., формулирует задачу уголовного законодательства Союза и союзных республик как «судебно-правовую защиту государства трудящихся от общественно-опасных деяний, подрывающих власть трудящихся или нарушающих установленный ею правопорядок» [1]).

Основные Начала тем самым дают материальное определение понятия преступного деяния. Уголовный Кодекс 1926 г. выделяет это определение в особую статью: «Общественно-опасным признается всякое действие или бездействие, направленное против советского строя или нарушающее правопорядок, установленный рабоче-крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени» (ст. 6).

В буржуазных кодексах, включая и новейшие проекты, преступление определяется чисто формально как деяние, запрещенное во время его учинения под страхом наказания. Тем самым затушевывается классовый характер «преступного» в буржуазном обществе.

Какие действия Советская власть считает общественно-опасными, видно будет при рассмотрении Особенной части Уголовного Кодекса (ст. V—VII), где необходимо сказать и о деяниях, признаваемых общественно-опасными по аналогии.

Классовое законодательство данного социального строя предполагает и соответствующую классовую организацию суда. Советский суд находится в руках рабочих и крестьян, и тем самым обеспечивается классовый подход как в уголовном, так и в гражданском процессе. Может быть, поэтому, Основные Начала сочли излишним упомянуть, как это имеется в уголовных кодексах 1922 г. (ст. 10), что назначение репрессивных мер производится судебными органами «по их социалистическому правосознанию». Уголовный Кодекс 1926 г. подчеркнул этот момент. «При назначении осужденному судебно-исправительной меры, — говорит ст. 45, — суд руководствуется: а) указаниями Общей части настоящего Кодекса, б) пределами, указанными в статье Особенной части, предусматривающей данный вид преступления, и, наконец, в) своим социалистическим правосознанием, исходя из учета об-

---

[1]) «Уголовное законодательство РСФСР имеет задачей охрану социалистического государства рабочих и крестьян...» (УК 1926 г., ст. 1).

щественной опасности совершенного преступления, обстоятельств дела и личности совершившего преступление».

Среди «указаний» Общей части не могут не содержаться основные положения классовой судебной политики, которыми суд и должен руководствоваться при применении мер социальной защиты.

Классовый подход должен иметься как при оценке общественной опасности данного преступника, так и совершенного им преступления. Согласно Основным Началам, более строгая мера социальной защиты должна применяться: если преступление совершено в целях восстановления власти буржуазии (ст. 31, п. «а»); если оно совершено лицом, в той или иной мере связанным с принадлежностью в прошлом или настоящем к классу лиц, эксплоатирующих чужой труд (п. «б»); если преступление хотя и не направлено непосредственно против интересов советского государства или интересов трудящихся, но по своим об'ективным результатам может принести ущерб этим интересам (п. «в»). С другой стороны, суд должен применить более мягкую меру социальной защиты, если преступление было совершено хотя и с превышением мер необходимой обороны, но для защиты от посягательств на Советскую власть или революционный правопорядок (ст. 32, п. «а»); рабочим или трудовым крестьянином (п. «б»).

При переработке Уголовного Кодекса РСФСР встал вопрос о том, соответствует ли формула Основных Начал об обязательном смягчении уголовной репрессии в случае совершения преступления пролетарскими элементами и об обязательном усилении ее в отношении элементов буржуазных — правильно понимаемым задачам уголовной политики в советском государстве. Постановка этого вопроса была связана, несомненно, с усилением борьбы с административным произволом на местах, а также с таким явлением, как волна растрат, прокатившаяся по Союзу.

Так же, как и НКЮ, Совнарком РСФСР «не счел возможным в порядке обязательной директивы указать суду, что он должен обязательно смягчить или обязательно увеличить меру репрессии» в зависимости от классовой принадлежности преступника». «Народный Комиссариат Юстиции полагает, — говорится далее в об'яснительной записке к УК 1925 г., — что в определенный момент и в определенных условиях принадлежность в прошлом или настоящем к классу лиц, эксплоатировавших чужой труд, не может быть обязательно признаваема усиливающим репрессию обстоятельством, и, наоборот, что могут быть такие условия и такие преступления, при которых совершение их рабочим или трудовым крестьянином должно быть не смягчающим, а оттягчающим репрессию обстоятельством. НКЮ полагает, что такого рода категорическое указание суду способно породить лишь ряд недоумений, а то и извращений и отступлений от того основного принципа судебной политики, согласно которому суд прежде всего и раньше

всего охраняет интересы государства и рабочего класса в ц е л о м, по отношению к которым интересы отдельного рабочего или крестьянина могут быть и должны быть не раз приносимы в жертву».

Сессия ВЦИК'а вполне разделила взгляд, высказанный в Об'яснительной записке. Горячую речь произнес в защиту проекта С о л ь ц. «Абстрактных преступлений нет, — сказал он. — Всякое преступление человек совершает в каких-нибудь определенных условиях. Если бы рабочие и крестьяне не были у власти, они этих злоупотреблений (оратор говорил о растратах и административном произволе) не совершали бы, но из этого отнюдь не следует, что мы должны исходить из того, какого они происхождения. Ни в коем случае мы не должны этого делать. Мы должны внушить, мы должны сказать: «Рабочий и крестьянин, ты стоишь у власти, ты отвечаешь за строительство, так изволь отвечать за те нарушения, которые ты делаешь». Кому много дано, с того много и спрашивается. Теперь рабочему и крестьянину больше дано, как правящему классу, и ему нельзя сказать: ты ничего не понимаешь, ни за что не отвечаешь» (Стенографич. отчет, стр. 387).

Но так как невключение в Уголовный Кодекс п. «б» ст. 31 и п. «б» ст. 32 Основных Начал являлось отступлением от последних, и притом в высокой степени принципиальным» (Об'яснительная записка), то сессия — как это и предлагали НКЮ и СНК — постановила войти с ходатайством в ЦИК о соответствующем изменении Основных Начал.

Никоим образом не следует думать, что законодательство РСФСР отказывалось от проведения классового принципа в уголовном праве. Как подчеркивает Об'яснительная записка, речь идет об исправлении о ш и б о ч н о г о понимания его. Поэтому, те пункты статьи 31 Основных Начал (п.п. «а» и «в»), которые правильно отражают классовую политику, были полностью перенесены и в Уголовный Кодекс 1925 г. (ст. 47, п.п. «а» и «б»). С другой стороны, Уголовный Кодекс 1925 г. к числу обстоятельств, смягчающих репрессию, отнес, как и Основные Начала (ст. 32, пп. «ж» и «з»), совершение преступления «в состоянии голода, нужды...» или «по невежеству, несознательности...» (ст. 48, п.п. «е», «ж»). Таким образом, классовая принадлежность — и вполне правильно — должна быть учтена [1]).

Учитывается она, конечно, при всех амнистиях как общих, так и частных.

Союзный законодатель встал на точку зрения РСФСР, и сессия ЦИК Союза (февраль 1927 г.) вычеркнула пункты «б» ст. ст. 31 и 32 Основных Начал.

---

[1]) Значение этих пунктов было подчеркнуто Сольцем.

III. СОЦИАЛЬНАЯ ОПАСНОСТЬ ДЕЯНИЯ И ДЕЯТЕЛЯ.

§ 1. Оценка опасности деяния. Уже Руководящие Начала 1919 г. отказались от понятия «вины» («наказание не есть возмездие за «вину», не есть искупление вины», — ст. 10), выдвинув понятие социальной опасности преступного деяния и преступника.

С изданием уголовных кодексов 1922 г. каталог общественно-опасных деяний, пополняемый аналогией, содержится в Особенной части Уголовного Кодекса. В санкциях за те или другие преступления отражается расценка Советской властью тех или других интересов, нарушаемых преступлениями. Тем самым учитывается и абстрактная опасность различных преступлений с точки зрения законодателя в известный исторический период (например, в 1922 г. или при пересмотре Уголовного Кодекса в 1925 и в 1926 гг.).

Дабы дать возможность суду правильно расценить конкретную опасность данного преступления и преступника, наше законодательство установило уже в Уголовном Кодексе 1922 г. широкие санкции в самой Особенной части. Кроме того, ст. 28 Уголовного Кодекса (Общая часть) давала суду право понижать наказание и ниже низшего предела, указанного в соответствующей статье Уголовного Кодекса, и даже перейти к другому, менее тяжкому роду наказания, в данной статье не обозначенному.

Уголовные Кодексы 1922 г. различали две категории преступлений: направленные против основ советского правопорядка или признаваемые Советской властью наиболее опасными, хотя бы они и не были направлены против основ советского строя. По этим преступлениям указывался минимум (низший предел) наказания («не ниже»). Во вторую категорию входили все остальные преступления. В санкциях указывался максимум (высший предел — «до») наказания (ст. 27).

Основные Начала (а вслед за ними и Уголовный Кодекс 1926 г.) к «наиболее опасным» преступлениям относят лишь «направленные против основ советского строя» (ст. 2). Эта норма повлекла за собой необходимость изменения санкций в ряде статей Особенной части, перехода от указаний минимума к указанию максимума, что мы и видим на Уголовном Кодексе 1926 г. Вместе с тем, Основные Начала сохранили и право суда назначать по обстоятельствам дела меру социальной защиты ниже минимума, установленного Особенной частью (ст. 34; УК 1926 г., ст. 51).

Предоставляя суду такой широкий простор в применении мер социальной защиты, законодатель не может не дать суду известных руководящих указаний. Основные Начала подчеркивают поэтому необходимость учесть, «насколько само преступление в данных условиях места и времени является общественно-опасным». Эта норма содержалась и в уголовных кодексах 1922 г. (ст. 24), и она дает об'яснение той кривой, которую мы можем

наблюдать в отношении репрессии за ряд преступных деяний (например, за взяточничество, растраты, злоупотребление властью и так далее).

Уголовный Кодекс 1926 г. в ст. 47 указывает, что «основным вопросом, подлежащим разрешению в каждом отдельном случае, является вопрос об общественной опасности рассматриваемого преступления» [1]).

§ 2. Источники социальной опасности деятеля. Источником социальной опасности может явиться, прежде всего, болезненное состояние психики правонарушителя, благодаря которому последний «не мог во время совершения преступления давать отчета в своих действиях или руководить ими». К таковым правонарушителям могут применяться лишь меры социальной защиты медицинского характера (Основные Начала, ст. 7; УК 1926 г., ст. 11). К этим мерам наше право относит принудительное лечение и помещение в медико-изоляционные учреждения (Основные Начала, ст. 15; УК 1926 г., ст. 24).

К сожалению, ни союзное законодательство, ни Уголовный Кодекс 1926 г. не останавливают своего внимания на вопросе о так называемой уменьшенной вменяемости, хотя в последнем отношении Основные Начала не связывают кодексы союзных республик. Исправительно-Трудовой Кодекс РСФСР 1924 г. предусматривает, между прочим, среди учреждений для применения мер социальной защиты медицинского характера и «колонии для психически неуравновешенных» (ст. 46, В, п. «1»).

Источником социальной опасности может явиться, далее, беспризорность — в широком смысле этого понятия — детей и подростков. Совершение ими правонарушений, по общему правилу, является лишь одним из симптомов (признаков, проявлений) беспризорности [2]).

Советская власть, поставившая в порядок дня самую энергичную борьбу с беспризорностью несовершеннолетних, являющегося последствием мировой и гражданской войн, голода и общих экономических условий нашей деревни, не может, к сожалению, по недостатку средств ликвидировать беспризорность в самой ранней ступени ее развития, не дожидаясь, когда те или иные беспризорные станут «правонарушителями».

В отношении малолетних правонарушителей советское право предпринимает меры социальной защиты исключительно медико-педагогического характера, к несовершеннолетним — их же, поскольку явилось нецелесообразным применять меры репрессивного характера (Основные Начала, ст. 8). Определение возраста малолетних и несовершеннолетних предоставляется законодательству

---

[1]) Для большей ясности следовало бы добавить: «в данных условиях времени и места».

[2]) См. о понятии и видах беспризорности капитальное исследование проф. П. И. Люблинского «Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте» (социально-правовые очерки), 1923 г.

союзных республик. Уголовный Кодекс 1926 г. определяет его в 14 и 18 лет (ст. ст. 12 и 50). Основные Начала относят к ведению союзных республик установление случаев обязательного смягчения и пределы смягчения репрессии в отношении несовершеннолетних (ст. 8, прим.). Уголовный Кодекс 1926 г. предписывает суду, поскольку он применяет репрессивную меру в виде лишения свободы или принудительных работ, обязательно понижать ее в отношении несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 на $^1/_2$, в возрасте от 16 до 18 лет — на $^1/_3$, при чем срок, во всяком случае, не должен превышать половины предельного срока, устанавливаемого Кодексом за данное преступление (ст. 50) [1].

Было бы очень печально, если бы советское законодательство в борьбе с социальной опасностью несовершеннолетних выдвигало бы — хотя и не на первый план — начало размеривания сроков исправительно-трудового воздействия на каких-то аптекарских весах. Именно в отношении несовершеннолетних требуется более длительное воспитательное воздействие.

Поэтому-то Исправительно-Трудовой Кодекс РСФСР дает право продлить срок заключения несовершеннолетнего, не обнаружившего достаточного исправления к концу отбывания им назначенного судом лишения свободы. Но срок продления ограничен достижением несовершеннолетним 18 лет (ст. 16, п. «з») [2].

Обязательной для всех союзных республик является норма Основных Начал о неприменении расстрела к недостигшим 18-летнего возраста.

К мерам социальной защиты медико-педагогического характера наше законодательство относит отдачу малолетних и несовершеннолетних на попечение родителям, родственникам и другим лицам, учреждениям и организациям, а также помещение в специальные заведения (УК 1926 г. говорит о лечебно-воспитательных заведениях, ст. 25).

Источником социальной опасности может быть, наконец, известное настроение, известное состояние вменяемого лица, нарушающего своим действием или бездействием советский правопорядок.

В эпоху военного коммунизма понятие «опасного состояния» не всегда требовало обязательно совершение лицом какого-либо «деяния» (понятие, технически охватывающее и действие и бездействие). Социально-опасным — в известных условиях — лицо могло считаться просто в силу своей классовой или групповой

---

[1]) Независимо от этого наше законодательство рассматривает вообще несовершеннолетие как обстоятельство, влекущее более мягкую меру социальной защиты (Основные Начала, ст. 32, п. «и»).

[2]) В отношении срока ИТК был связан статьей 56 Уголовного Кодекса 1922 г. Между тем, ИТК предусматривает трудовые дома для правонарушителей из рабоче-крестьянской молодежи в возрасте от 16 до 20 лет (ст. 189). К сожалению, УК 1926 г. в ст. 57 не принял в расчет нормы ИТК и оставил тот же предельный возраст в 18 лет.

принадлежности. С окончанием гражданской войны, с переходом к мирному строительству понятие социальной опасности не могло не видоизменить своего содержания, не могло не потерять своей остроты. Это вовсе не означает того, что Советская власть в эпоху нэпа отказывается от того, чтобы в основу своей уголовной политики класть классовый принцип. Но как никто не думает, что переход к нэпу означает прекращение классовой борьбы, так и видоизменение тактики в области уголовно-правовой охраны не делает советское право внеклассовым. Значение классового момента в нашем праве отмечалось уже выше, еще выпуклее он предстанет при рассмотрении особенной части, при перелистывании «каталога ценностей», защищаемых уголовным правом.

Нельзя, далее, забывать и того обстоятельства, что, поскольку речь идет об абсолютных цифрах, в столкновение с нормами уголовного права приходят больше всего представители трудящихся классов. Так, напр., по данным за 2-е полугодие 1921 г. и 1-е полугодие 1922 г., из числа осужденных ревтрибуналами за контр-революционные преступления приходилось: лиц с низшим и домашним образованием — 69%; неграмотных — 20%, со средним образованием — 9% и с высшим — 2% [1]). Данные за 1924 г., охватывающие за 1-е полугодие 36 губсудов и за 2-е полугодие 11 губсудов (РСФСР), рисуют следующую картину [2]):

Осуждено / По социальному происхождению	За 1-е полугодие 1924 г. %	За 2-е полугодие 1924 г. %
Из рабочих	9,5	11,7
» крестьян	77,6	76,1
» служащих	2,7	2,3
» прочих	10,2	9,9
Итого	100,0	100,0

Законодательство, которое не считалось бы в своей уголовной политике с крестьянским по преимуществу составом правонарушителей, шло бы вразрез с общей политикой Советской власти в крестьянском вопросе. Если в разгар гражданской войны, когда на карту было поставлено само существование Советской власти, последняя не останавливалась в борьбе с дезертирством перед

---

[1]) Д. П. Родин, «Революционные трибуналы в 1920—1922 гг.», — «Вестник Статистики», 1924 г., № XII.

[2]) Основные итоги работы губ. и нар. судов РСФСР в 1924 г., изд. НКЮ, 1925 г.

введением коллективной ответственности — имущественной и личной — целых волостей [1]), — сессия ВЦИК'а, обсуждавшая проект Уголовного Кодекса 1925 г., «уничтожила ст. 40 (о конфискации), существенную для крестьянского быта». Конфисковать можно только то, что является личной собственностью осужденного или его долей в общей собственности. «Таким образом, — как заявил Крыленко, — отпадает возможность распространения права конфискации на имущество, являющееся общей собственностью нескольких лиц, при осуждении одного из них» (Стенографич. отчет, стр. 584).

«Дистанция», как видим, от групповой ответственности до ответственности в пределах строго личной — огромных размеров. Но этот шаг отражает общую мысль составителей проекта Уголовного Кодекса: «меры и пределы репрессии (а тем самым и условия применения их, в частности и понятие социальной опасности. — *М. И.*) необходимо привести в равновесие с правовым сознанием 1925 г.» (Об'яснительная записка). Это же «сознание», конечно, должно пониматься не в каком-либо идеалистическом смысле, а как итог учета всех сторон социальной и политической жизни Союза «в данных условиях места и времени».

§ 3. Отдельные симптомы (признаки) социальной опасности вменяемых лиц. Естественно, что меры социальной защиты, применяемые в отношении социально-опасных лиц вменяемых, должны быть иные, чем в отношении невменяемых или несовершеннолетних. В данном случае Основные Начала говорят о мерах социальной защиты судебно-исправительного характера. Но так как невозможно говорит об исправительном характере расстрела, вечного изгнания, конфискации, то правильнее было бы называть воздействие на душевно-здоровых правонарушителей мерами социальной защиты репрессивного характера. Такое название, между прочим, и было предложено комиссией законодательных предположений СНК Союза при обсуждении проекта Основных Начал.

Наше законодательство содержит указания на ряд признаков, характеризующих бо́льшую или меньшую социальную опасность правонарушителей. Прежде всего, к ним относится предвидение или возможность предвидения правонарушителем последствий своих действий. Поскольку деяние является случайным, в психическом настроении данного лица нет ничего, что свидетельствовало бы (на современной стадии развития человечества) о его социальной опасности. Поэтому, согласно Основным Началам, репрессивные меры социальной защиты принимаются лишь в отношении лиц, которые действовали у м ы ш л е н н о или н е о с т о-

[1]) См. декрет от 9 июня 1919 г. о мерах к искоренению дезертирства. Более подробно о групповой ответственности в эпоху военного коммунизма и отражениях ее в уголовных кодексах 1922 г. в моей статье: «О наказуемости родственного укрывательства и недоносительства» («Советское Право», 1924 г., № 1).

рожно. Определение умысла и неосторожности, данное еще Уголовным Кодексом 1922 г., отличается большой четкостью и на практике не встречало затруднений. Умысел определяется Основными Началами как предвидение общественно-опасного характера своих действий, сопровождаемое или желанием наступления этих последствий (так называемый прямой умысел) или же сознательным допущением этих последствий, безразличным отношением к ним (эвентуальный или косвенный умысел). Неосторожностью называется предвидение последствий своих действий, но когда при этом правонарушитель не безразлично относился к ним, а легкомысленно надеялся избежать их, или же непредвидение их в тех случаях, когда правонарушитель (мог) и должен был предвидеть (Основные Начала, ст. 5; УК 1926 г., ст. 10).

Наше уголовное законодательство не указывает в общей части, что неосторожные деяния преследуются лишь в случаях, в Особенной части указанных. Но при рассмотрении отдельных преступлений видно, что наиболее социально-опасные деяния в силу самой обрисовки их законом могут быть совершаемы только умышленно. Так, в силу определения понятия контр-революционного действия не мыслимы неосторожные контр-революционные преступления. Большинство должностных, хозяйственных и других преступлений предполагают умысел. С другой стороны, законодательство выделяет некоторые неосторожные посягательства в самостоятельные преступления (например, убийство по неосторожности — ст. 139; неосторожное телесное повреждение — ст. 145 УК 1926 г.).

Ряд же деяний, являющихся по степени своей опасности мелкими правонарушениями, влечет за собой репрессию, вне зависимости от того, совершены ли они умышленно или неосторожно.

Таким образом, безусловно можно сделать вывод, что умышленное совершение преступления, по общему правилу, служит одним из признаков большей социальной опасности правонарушителя [1]).

Лицо может действовать не только неосторожно, но даже умышленно, и все же не будет считаться социально-опасным, если оно действовало не противоправно. Основные Начала отказываются от применения репрессивных мер в отношении лиц, хотя бы и совершивших действия, предусмотренные законом, если судом будет признано, что эти действия совершены в состоянии необходимой обороны против посягательства на Советскую власть (и революционный правопорядок) [2]), либо на личность и права обороняющегося или другого лица, если при этом не было до-

[1]) Уже Руководящие Начала 1919 г. предписывали при определении меры наказания различать, «...обнаружены ли совершающим деяние заранее обдуманное намерение... или деяние совершено в запальчивости, по легкомыслию и небрежности» (ст. 12, п. «з»).

[2]) Сессия ЦИК Союза (февраль 1927 г.) вычеркнула из ст. 9 указание на «советский правопорядок».

пущено превышения необходимой обороны (ст. 9, первая часть). Закон не указывает ближайшим образом, в чем может выразиться превышение обороны, предоставляя это оценке суда, который может усмотреть это превышение как в несвоевременности обороны, так и в излишней интенсивности ее, учитывая обстоятельства времени и места и вообще всей обстановки случая.

Но и превышение пределов обороны не свидетельствует о большой социальной опасности правонарушителя. Недаром наше законодательство относит эти случаи к обстоятельствам, влекущим более мягкие меры социальной защиты (Основные Начала, ст. 32, п. «а»; УК 1926 г., ст. 48, п. «а»).

Исключено применение репрессивных мер и в случаях так называемой крайней необходимости. Основные Начала определяют это состояние как случаи, в которых действия, предусмотренные законом уголовным, совершены для предотвращения опасности, которая была неотвратима при данных обстоятельствах другими средствами, если причиненный при этом вред является менее важным по сравнению с предупрежденным вредом (ст. 9, часть вторая; УК 1926 г., ст. 13, ч. 2-я).

Ни Основные Начала, ни Уголовный Кодекс 1926 г. в своей Общей части не говорят о других обстоятельствах, которые исключают противоправность деяния и тем самым исключают социальную опасность деятеля. Тем не менее не может считаться правонарушителем лицо, действующее на основании закона или законного приказа. Поэтому в Особенной части и предусматривается среди должностных преступлений лишь «незаконное задержание или незаконный привод» (ст. 115). Не может, далее, считаться социально-опасным лицо, переходящее границы Союза ССР «без установленного паспорта или разрешения подлежащих властей» (УК 1926 г., ст. 84), если это им сделано с целью использовать право политического убежища. Это право гарантируется во всех конституциях союзных республик и пользование им, а равно другими правами публичного или частного [1]) характера, не дает возможности говорить о социальной опасности лица. Уголовный Кодекс 1926 г. в примечании к ст. 84 счел необходимым отметить, что действие данной статьи не распространяется на лиц, желающих воспользоваться правом убежища. Но было бы целесообразнее придать этой норме обобщенный характер и вынести за скобки, — в Общую часть Кодекса.

В некоторых преступлениях, направленных против личных и имущественных благ частных лиц, необходимым признаком является действие вопреки воле и согласию обладателя данного блага. Не будет поэтому изнасилования при согласии сторон на половое сношение. Но советское законодательство не может рассматривать «согласие потерпевшего» с формальной точки зрения, и потому «согласие» женщины на половую связь, вынужденное

[1]) Само собой разумеется, в пределах, установленных ст. 1 Гражд. Код.

материальной или служебной зависимостью, влечет те же меры репрессии, что и изнасилование (УК 1926 г., ст. 154). Вообще в условиях советского строя согласие потерпевшего не может толковаться распространительно. Так, в 1922 г. октябрьская сессия ВЦИК'а исключила из Уголовного Кодекса примечание к ст. 143, согласно которому не каралось убийство, совершенное по настоянию убитого, из чувства сострадания. Следует признать, что и умышленное тяжкое телесное повреждение, поскольку оно повлекло за собой значительную потерю трудоспособности, хотя бы совершенное по настоянию потерпевшего, не может рассматриваться с точки зрения советского права как деяние правомерное. И в данном случае правонарушитель, в известной степени, будет считаться социально-опасным.

Руководящие Начала 1919 г. считали, что стадия осуществления преступного намерения сама по себе не влияет на меру репрессии.

Уголовный Кодекс 1922 г., предоставляя суду право подвергать преступника ответственности за покушение на равных основаниях с оконченным преступлением, противопоставлял этим случаям приготовление. Приготовительные действия наказывались только тогда, когда сами по себе они представляли преступления, предусмотренные уголовным законом.

В июле 1923 г. ВЦИК внес в ст. 12 Уголовного Кодекса (о приготовлении) существенное дополнение. Суд получил право применять в отношении лиц, совершивших приготовительные действия, которые сами по себе не содержат состава преступления, меры социальной защиты (удаление из определенной местности и запрещение заниматься определенной деятельностью или профессией).

Основные Начала отказались вообще от противопоставления приготовления покушению. «Если, — говорит ст. 11, — начатое преступление не было доведено до конца, т.-е. если преступный результат по каким-либо причинам не наступил, то суд при выборе мер социальной защиты, назначенных уголовным законом за данный вид преступления, руководствуется степенью опасности лица, совершившего преступление, и степенью осуществления преступного намерения».

Уголовный Кодекс 1926 г., следуя Основным Началам, указывает в ст. 19, что как покушение, так и приготовление преследуются наравне с оконченным преступлением. Уголовный Кодекс счел нужным все же охарактеризовать «приготовительные к преступлению действия», как «приискание или приспособление орудий, средств и создание условий преступления», — формула, заимствованная из Уголовного Кодекса 1922 г.

Затем, что более важно, Уголовный Кодекс 1926 г. обращает внимание суда на причины, в силу которых преступление не было доведено до конца, и освобождает от ответственности, поскольку преступление не было совершено по добровольному отказу лица

от его совершения. В этих случаях «суд устанавливает соответствующую меру за те действия, которые фактически были совершены покушавшимся или приготовлявшимся». Следует, по нашему мнению, путем толкования добавить: и которые (действия) сами по себе составляют преступное деяние.

По сравнению со ст. 12 Уголовного Кодекса 1922 г., даже в ее редакции 1923 г., Основные Начала придают ответственности за приготовление чрезвычайно широкий размах. В принципе к нему могут быть применены все репрессивные меры социальной защиты, вплоть до самых суровых.

Новелла 1923 г. была вызвана практической потребностью принять хотя бы некоторые меры социальной защиты по отношению к лицам, совершившим ряд подготовительных действий, несомненно социально-опасных, но вместе с тем не являющихся самостоятельными преступлениями с точки зрения Уголовного Кодекса (так, шайка фальшивомонетчиков, собравшись и решившись печатать фальшивые деньги, собирала для этой цели деньги — и только, а затем была захвачена).

Нам не представляется правильной постановка вопроса о приготовлении в новейшем нашем законодательстве. Сторонник ее, А. Я. Эстрин, сам говорит, что когда правонарушитель застигнут на одной лишь приготовительной стадии, «то сплошь и рядом вполне мыслимо предположение, что данное лицо, в конце концов, и само по себе, без всякого постороннего вмешательства, не нашло бы в себе достаточной решимости перейти от приготовительных действий к самому исполнению преступного намерения, т.-е. что данное лицо, в конце концов, и само бы добровольно отказалось от своего преступного намерения». Автор сочувственно приводит замечание проф. Немировского («Советское уголовное право», 1925 г., стр. 117): «Сколько людей собиралось путешествовать или держать экзамен. Делались приготовления, заказывали паспорта и оставались дома; приобретались книги, их читали, учили, но до экзаменов не доходило. Множество преступлений также остается в области проектов».

Эстрин считает все же, что «сплошь и рядом» бывают случаи, когда нет никакого сомнения, что без постороннего вмешательства данное лицо никоим образом не остановилось на приготовлении, а обязательно перешло бы к активным преступным действиям [1]).

К сожалению, автор не подкрепляет свое утверждение цифровыми данными, насколько часто имело место привлечение по ст. 12 Уголовного Кодекса 1922 г.

Мы же полагаем, что мудрое изречение: «нельзя обнять необ'ятное» имеет отношение и к вопросам уголовной политики. На сессии при обсуждении Уголовного Кодекса 1925 г. депутат одной окраинной республики указал, что «кровники» (кровная

---

[1]) «Деяние (в уголовном праве)», Энциклопедия государства и права, изд. Коммунистической Академии, 1925 г., вып. II, стр. 914.

месть) постоянно держат наготове кинжалы или винтовки. «И если мы применим к ним этот пункт, мы должны будем всех наказывать, потому что $^2/_3$ населения на наших окраинах являются кровниками» (Стенографич. отчет, стр. 395).

Охранять советский правопорядок от приготовительных действий к наиболее социально-опасным преступлениям необходимо, но иным путем, который намечен уже в нашем действующем праве. Среди контр-революционных преступлений имеются такие, в которых приготовительные действия расцениваются наравне с более развитой стадией деятельности или же приготовительные по существу действия образуют самостоятельное преступление. Так, шпионажем, в смысле оконченного преступления, считается не только передача, но уже и собирание сведений, составляющих государственную тайну. Контр-революционная агитация или пропаганда является приготовлением к свержению, подрыву или ослаблению Советской власти.

Во всех этих случаях глубокая социальная опасность деятеля выявлена в приготовительных уже действиях. Вот почему и новейшее буржуазное законодательство — в своих, конечно, классовых интересах — стремится создавать новые самостоятельные преступления из отдельных приготовительных действий к определенным преступлениям [1]), а не прибегает к всеоб'емлющей, но мало практической формуле о наказуемости любого приготовления к любому преступлению.

«С исчезновением условий, — говорили Руководящие Начала 1919 г., — в которых определенное деяние, или лицо, его совершившее, представлялись опасными для данного строя, совершивший его не подвергся наказанию» (ст. 16). Вполне последовательно, что при наличии такой нормы Руководящие Начала ничего не говорили о значении «давности» в уголовном праве. Нет никаких сомнений, что протечение более или менее длительного промежутка времени после совершения преступления, в течение которого уголовное преследование не возбуждалось, или не был постановлен приговор или постановленный не был приведен в исполнение, имеет немаловажное значение для уголовного права. Наказание преступника — по отдаленности совершения преступления — может потерять всякое общепредупредительное значение. Социальная опасность самого преступника может, с другой стороны, стать минимальной или совсем прекратиться.

Уголовные Кодексы 1922 г., не воспроизводя ст. 16 Руководящих Начал 1919 г., сочли необходимым ввести постановления о давности.

Согласно Основным Началам (ст. 10), уголовное преследование не может быть возбуждено, когда со времени совершения преступления, за которое полагается лишение свободы свыше 5 лет,

---

[1]) В этом отношении весьма показателен германский проект 1925 г. и чехо-словацкий 1926 г.

прошло 10 лет, и при преступлениях с санкцией: лишение свободы на срок не свыше 5 лет, — 5 лет. По всем остальным преступлениям давность устанавливается в три года. В отношении второй и третьей категории союзным республикам предоставляется понижать давностные сроки.

Условиями применения давности является отсутствие за все это время производства по данному делу. Совершение в течение срока давности какого-либо другого, однородного или не менее тяжкого преступления прерывает течение давности.

Применение давности при контр-революционных преступлениях предоставляется усмотрению суда. Однако, если суд не найдет возможным применить ее, расстрел обязательно заменяется об'явлением врагом трудящихся, с лишением гражданства Союза ССР и изгнанием из пределов Союза ССР навсегда или лишением свободы со строгой изоляцией на срок не ниже 2 лет.

Из этого правила делается исключение для преступления, предусмотренного ст. 58 УК 1926 г. (активные действия и активная борьба против рабочего класса и революционного движения, проявленные на ответственных или особо секретных должностях при царском строе). В этом случае применение давности зависит от усмотрения суда.

Перечисленные выше признаки социальной опасности преступника носят о б щ и й характер. Обычно они излагаются в учении о свойствах преступного деяния вообще или о формах проявления преступной деятельности [1]).

Но, помимо этих признаков, наше законодательство знает признаки более и н д и в и д у а л ь н о г о характера. Основные Начала имеют их в виду, когда говорят об обстоятельствах, влекущих применение более строгой меры социальной защиты, с одной стороны, более мягкой — с другой (ст. ст. 31,32). Уголовный Кодекс 1926 г. называет их «отягчающими» или «смягчающими» обстоятельствами (ст. ст. 47,48). Некоторые из обстоятельств, свидетельствующие о большей социальной опасности преступника, заключаются как раз в суб'ективном его настроении: совершение преступления из корыстных или иных низменных побуждений (Основные Начала, ст. 31, п. «д») или совершение его с особой жестокостью, насилием или хитростью (п. «е»), наконец, совершение его группой или бандой или по профессии (рецидивистом); п. «г» Уголовного Кодекса 1926 г. упоминает дополнительно о совершении преступления в отношении лиц, подчиненных преступнику или находившихся на его попечении или в особо беспомощном по возрасту или иным условиям состоянии.

О меньшей социальной опасности, с другой стороны, свидетельствуют такие обстоятельства, как совершение преступления при превышении обороны (Основные Начала, ст. 32, п. «1»),

[1]) Давность обычно излагается после отдела о мерах социальной защиты, среди обстоятельств, погашающих уголовную ответственность.

по мотивам, лишенным корысти и каких бы то ни было низменных побуждений (п. «г»); под влиянием сильного душевного волнения (п. «е»); под влиянием угрозы, принуждения, служебной или экономической зависимости (п. «д»); в первый раз (п. «в»); в состоянии голода, нужды и вообще под влиянием стечения тяжелых личных или семейных условий (п. «ж»); по невежеству, несознательности или случайному стечению обстоятельств (п. «з»).

Только что перечисленные обстоятельства, указывающие на бо́льшую или меньшую опасность преступника, нельзя считать исчерпывающими, законодатель выдвинул лишь те, которые более или менее часто встречаются в жизни.

Независимо от того, что учет всех обстоятельств дела дает возможность нашему суду выбрать меру социальной защиты и мягче той, которая указана в законе за соответствующее преступление, законодательство РСФСР в начале 1925 г. ввело в действие чрезвычайно важную процессуальную норму, имеющую огромное значение и для материального права. Мы имеем в виду ст. 4а Уголовного Процессуального Кодекса, принятую постановлением Президиума ВЦИК'а от 9 февраля 1925 г.

Уголовный Кодекс 1925 г. не включил новеллу 9 февраля в свою Общую часть. Уголовный Кодекс 1926 г. исправил этот недочет, учтя вместе с тем более чем годичный опыт применения ст. 4а УПК. Согласно примечанию к ст. 6, «не является преступлением действие, которое хотя формально и подпадает под признаки какой-либо статьи Особенной части настоящего Кодекса, но в силу явной малозначительности и отсутствия вредных последствий лишено характера общественно-опасного». Затем в ст. 8 в более пространной редакции изложена мысль, в свое время формулированная ст. 16 Руководящих Начал 1919 года (смотри выше).

Если, — говорит ст. 8, — конкретное преступление к моменту его расследования или рассмотрения в суде потеряло свой общественно-опасный характер в силу изменившейся социально-экономической обстановки или если лицо, его совершившее, по мнению суда, к указанному моменту не может быть признано общественно-опасным, то суд в таком случае вправе не применять меры социальной защиты к совершившему преступление.

Глубоко принципиальное значение нормы, выраженной ныне в ст. 8 Уголовного Кодекса 1926 г., более чем очевидно. Она чрезвычайно характерна для советского уголовного права, выдвинувшего вместо идеи вины понятие социальной опасности преступного деятеля и деяния.

Необходимо, конечно, чтобы этой норме был придан общесоюзный характер.

IV. МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ.

В зависимости от источника социальной опасности, наше законодательство, как мы уже указывали, выдвигает различные меры социальной защиты. Особенного рассмотрения заслуживают среди них репрессивные меры или — по терминологии Основных Начал — меры социальной защиты судебно-исправительного характера.

§ 1. Задачи, преследуемые мерами социальной защиты. В задачи мер социальной защиты медицинского и медико-педагогического характера входит воздействие на данного правонарушителя. Общепредупредительного значения, в смысле влияния на все общество, эти меры, естественно, не могут иметь. Зато репрессивным мерам в одинаковой мере присущи обе задачи.

Советское право в самом законе формулирует те цели, которые преследуются мерами социальной защиты вообще как цель специального и общего предупреждения. Последнее имеет отношение, конечно, к мерам репрессивным. Специальная цель заключается: а) в лишении правонарушителя возможности совершать новые преступления и б) в исправительно-трудовом воздействии на осужденных (Основные Начала, ст. 4, первая часть) [1]).

Подчеркивая далее целевой характер всех мер социальной защиты, в том числе и мер репрессивных, Основные Начала указывают, что «задач возмездия и кары законодательство Союза и союзных республик себе не ставит. Все меры должны быть целесообразны и не должны иметь целью причинение физического страдания и унижение человеческого достоинства» (Основные Начала, ст. 4, вторая часть).

Конечно, репрессивные меры не могут не причинять страдания. Даже такая мера, как общественное порицание, доставляет известное психическое страдание для каждого дорожащего мнением коллектива и его органа — суда.

Основные Начала в ст. 4 хотели лишь выразить, что нашему уголовному законодательству чуждо стремление придать репрессии характер возмездия. Поэтому Основные Начала и вычеркнули из уголовного законодательства слово «наказание», так как с последним связывается представление о возмездии.

Какие задачи выдвигаются на первый план — общего или специального предупреждения, — зависит от данных исторических условий. При борьбе за новый правопорядок бо́льшую роль играет общее предупреждение.

По миновании гражданской войны, после того как представители побежденных классов убедились в прочности советского

---

[1]) Уголовный Кодекс 1926 г. дает более общую формулу: «приспособление совершивших преступные действия к условиям общежития государства трудящихся» (ст. 9, п. «в»). Редакция более правильная, так как ею охватываются и меры социальной защиты медицинского и медико-педагогического характера.

строя, когда, с другой стороны, на поведение широчайших народных масс Советская власть воздействует такими мерами, как печать, школа и т. п., задачи общего предупреждения начинают отступать на задний план, но все же оно сохраняет свое значение. Прежде всего, по отношению тех представителей буржуазных классов, которые склонны были бы совершать преступления в силу своих классовых привычек или психологии. В отношении же трудящихся угроза репрессией содействует их правовому воспитанию.

В дальнейшем же, с ростом хозяйственной и политической мощи Союза, поскольку капиталистические страны не станут мешать мирному его развитию, в борьбе с преступностью трудящихся все более и более будут выдвигаться задачи специального предупреждения [1]).

§ 2. Расстрел. «Временно, — говорят Основные Начала, — в качестве высшей меры социальной защиты впредь до полной ее отмены ЦИК'ом Союза ССР для борьбы с наиболее тяжкими видами преступления, угрожающими основам Советской власти и советского строя, допускается расстрел» (статья 13, примечание 2).

Из изложенного ясно принципиальное отношение советского законодателя к расстрелу как к временной мере. Во-первых, область применения его должна ограничиваться исключительно преступлениями, угрожающими основам советского строя, и не всеми, а наиболее тяжкими.

За исключением преступлений государственных и воинских, определение других преступных деяний и установление соответствующих санкций подлежит, как уже отмечалось выше, ведению союзных республик. Но при установлении в качестве репрессивной меры расстрела, согласно второй части примечания 2 статьи 13, союзные республики действуют «в соответствии с директивными указаниями Президиума ЦИК'а Союза ССР».

Согласно третьей части того же примечания ст. 13, расстрел не может применяться к не достигшим 18 лет и к женщинам, находящимся в состоянии беременности [2]). Эти из'ятия были установлены еще в 1922 г., вскоре после издания уголовных кодексов.

В эпоху гражданской войны высшая мера социальной защиты занимала довольно значительное место в репрессивной системе. С понижением напряженности войны падала и кривая ее применения. Это видно из статистики осужденных революционными

---

[1]) См. воззвание к «Криминалистам — революционным марксистам», «Правда», 7 июля 1925 г., перепечатано во всех советских юридических журналах.

[2]) Основные Начала, кроме того, общим образом состояние беременности рассматривают как одно из условий, влекущих более мягкую меру социальной защиты (ст. 32, п. «и»).

трибуналами в период 1919—1922 гг. Из ста осужденных вообще было приговорено к расстрелу [1]):

1-е полуг. 1919 г.	1920 г.		1921 г.		1-е полуг. 1922 г.
	1-е полугодие	2-е полугодие	1-е полугодие	2-е полугодие	
14	11	7	5	2	1

Постоянно действующая тенденция к ограничению расстрела сказалась и в уменьшении числа статей, по которым грозит расстрел в Уголовном Кодексе 1926 г., по сравнению с Кодексом 1922 г. В противоположность, далее, последнему Кодексу, который в своих санкциях, как общее правило, идет от расстрела вниз, — к смягчающим обстоятельствам, Уголовный Кодекс 1926 г. идет от лишения свободы не ниже 2 лет (в УК 1922 г. не ниже 5 лет) вверх, к расстрелу, по мере нарастания отягчающих обстоятельств. «В этом также, — замечает Об'яснительная записка, — сказалась общая тенденция проекта к снижению мер репрессии».

§ 3. Об'явление врагом трудящихся. Изгнание и удаление из пределов Союза ССР. Основные Начала различают об'явление врагом трудящихся с лишением гражданства Союза ССР и изгнанием из пределов Союза навсегда и удаление из пределов Союза на срок (ст. 13, пп. «а» и «е»). Как та, так и другая мера социальной защиты применимы лишь в отношении классовых врагов Советской власти [2]), так как только такие преступники будут приняты капиталистическими странами.

§ 4. Высылка и ссылка. Иной характер носит удаление из пределов союзной республики или из пределов определенной местности с поселением в тех или иных местах или без такового, с запрещением проживать в тех или иных местах или без этих ограничений. Эти меры применимы, по общему правилу, как меры дополнительного характера, по отношению к лицам, отбывшим лишение свободы и оставление которых в месте прежнего местожительства представляется нежелательным ввиду их прошлой преступной деятельности или по связи с преступной средой в данной местности (ст. 22).

§ 5. Лишение свободы. В вопросе о лишении свободы советское уголовное право занимает совершенно особое положение. Прежде всего, ему неизвестно пожизненное заключение. Оно знает лишь срочное лишение свободы, максимум которого — 10 лет. Чуждо, далее, советскому праву деление лишения свободы по тяжести

---

[1]) Е. Тарновский, «Судебная репрессия в цифрах за 1919—1922 гг.», — «Еженедельник Советской Юстиции», 1922 г., № 44/45.

[2]) «Осужденных за преступления, угрожающие основам советского строя» (ст. 17). Ст. 17 говорит только об «изгнании», но, по нашему мнению, и «удаление» из Союза возможно лишь в отношении классовых врагов.

на виды, как каторга, тюрьма или крепость, с обязательным присоединением правопоражений к наиболее тяжким видам лишения свободы, благодаря чему осужденный превращается в «отверженного».

Минимального срока лишения свободы Основные Начала не устанавливают. В Уголовных Кодексах 1922 г. он был определен в 6 месяцев. Под влиянием стремления к ослаблению репрессии наше законодательство уже в июле 1923 г. понизило минимум до 1 месяца, а в октябре 1924 г. — до семи дней. Уголовный Кодекс 1926 г. устанавливает его в 1 день (ст. 28).

Основные Начала различают далее лишение свободы со строгой изоляцией и без таковой (ст. 13, пп. «б» и «в»). Ближайшим образом они не определяют содержание этих мер социальной защиты, указывая лишь, что лишение свободы вообще обязательно соединяется с мерами исправительно-трудового воздействия (ст. 18) [1]).

Установление пенитенциарной системы подлежит ведению союзных республик. Этому вопросу посвящены особые исправительно-трудовые кодексы. Первый был принят ВЦИК'ом в октябре 1924 г. УССР издала такой же кодекс в октябре 1925 г., в существенных своих чертах воспроизводящий кодекс РСФСР.

Достаточно беглого просмотра этих кодексов, чтобы убедиться, насколько резко советская пенитенциарная система отличается от системы капиталистических стран.

С внешней стороны последняя может показаться внеклассовой, ибо перед тюремным законом все оказываются равны, — и буржуа осужденный на каторгу подвергается тому же режиму, что и рабочий. Но прежде всего не следует забывать, что подавляющий процент осужденных к лишению свободы (в том числе и за невзнос денежного штрафа) [2]) вербуется из низших классов населения

---

[1]) О зачете предварительного заключения, условном осуждении и досрочном освобождении см. ниже.

[2]) «Более половины всего числа содержащихся в тюрьмах Англии, — говорит проф. Гернет, — содержатся там за неуплату денежного штрафа. Эти цифры красноречиво говорят о тяжелом материальном положении значительного числа осужденных. Но они же могут говорить и о вопиющем неравенстве различных классов перед лицом уголовной юстиции. В самом деле, из 10 631 человек, присужденных к штрафу за нарушение правил о моторах, только 36 не внесли его и были заключены в тюрьму. Из 6 654 приговоренных к штрафу за торговлю в воскресенье только 12 не уплатили его и подверглись лишению свободы.

«Но есть преступления, — продолжает автор, — за которые осужденные не уплачивают штрафа и идут в тюрьмы. Это — преступления бедняков. Из 1 722 находившихся в тюрьмах за нарушение законов об образовании — все, кроме трех, содержались там за неуплату денежного штрафа; из 12 125 лишенных свободы за неисполнение обязательных постановлений 11 532 отбывали наказание в тюрьмах потому, что не могли уплатить назначенную с них пеню. Из 57 418 находившихся в тюрьмах за пьянство 50 777 находились за невзнос присужденного с них штрафа». — «Моральная статистика», 1922 г., стр. 89. Данные относятся к периоду 1900—1909 гг. См. там же данные французской статистики (стр. 56).

или из деклассированных. Привилегированным классам уже потому не приходится так часто приходить в столкновение с уголовными законами, что последние защищают интересы именно этих классов. Если же какой-либо представитель последних и станет почему-либо общеуголовным преступником, то исторжение его из «общества» — в интересах класса в целом, так как этим укрепляется его классовая мораль. В области же политических преступлений представители господствующих классов, если случайно и не избегнут уголовного преследования, то при классовом составе суда не подвергнутся чрезмерной репрессии. Достаточно указать на отношение суда в Германии к фашистам.

Советская власть не может не считаться с тем, что в силу социально-экономических причин и в Союзе среди осужденных преобладает трудовое крестьянство и рабочие (см. выше).

С изданием Исправительно-Трудового Кодекса Советская власть провела в пенитенциарной системе более отчетливо классовую линию. Согласно этому Кодексу, в «изоляторы специального назначения» направляются приговоренные к лишению свободы со строгой изоляцией лица, «не принадлежащие к классу трудящихся и совершившие преступление в силу классовых привычек, взглядов и интересов». С другой стороны, в трудовые сельскохозяйственные ремесленные и фабричные колонии направляются приговоренные к лишению свободы без строгой изоляции на срок не свыше 5 лет, если приговором будет установлено, что, принадлежа к трудящимся, они по несознательности совершили преступление в первый раз, случайно или вследствие тяжелых материальных условий, и если они не внушают опасений в смысле побега. Но и трудящиеся могут быть направлены в «изоляторы специального назначения», поскольку они приговорены к строгой изоляции и потому были признаны «особо опасными для республики» (ст. 47, пп. 3 и 4).

Как видим, и в отношении пенитенциарной системы классовое начало не понимается в советском праве формально. «Свободная от целей мести и кары, наша пенитенциарная политика, — говорит один из главных руководителей ее [1]), — не заинтересована в том, чтобы ущемить данного «буржуа» только в силу того, что он формально относится к враждебному нам классу. Классовая политика проводится по отношению к классу в целом, а не к данному конкретному ее представителю. Поскольку определенное лицо своими противозаконными действиями содействует целям и политике враждебного нам класса или подрывает созидательную работу нашего пролетарского государства, оно должно быть признано социально-опасным, хотя бы по формальным признакам относилось к рабоче-крестьянской среде. Наоборот, ясно, что ряд преступлений, совершенных даже «нэпманами» (на-

[1]) Е. Г. Ширвиндт, «Наше исправительно-трудовое законодательство», 1925 г., стр. 31.

пример, при известных условиях убийство), могут не иметь никакого отношения к классовому моменту».

Но и по отношению к своим классовым врагам основные начала пенитенциарной политики остаются в силе. Если режим в изоляторах специального назначения несколько и суровее, чем в других местах заключения (меньшие льготы в смысле свиданий, переписки, недопущение отпусков), то все же этот режим должен строиться на общих принципах труда и культурно-просветительной работы (ст. 166) [1]).

На все места заключения, следует отметить, распространяется действие Кодекса Законов о Труде в его основных нормах (8-часовой рабочий день, о сверхурочных работах, охрана труда и т. п.).

Максимум лишения свободы по нашему праву — 10 лет. Но наблюдается постоянная тенденция не только к уменьшению числа осуждений к лишению свободы вообще, но и к уменьшению сроков этого лишения. Так, в 1923 г. лишение свободы составляло 25% всех примененных мер; в 1924 г. в первом полугодии оно выразилось в 16,5% и в 16,2% — во втором полугодии. Лишение свободы на срок выше одного года составляло в 1923 г. — 11%, в 1924 г. — 6,1% и 5%. Лишение свободы выше 5 лет в те же сроки: 0,8%, 0,6% и 0,6% [2]).

§ 6. Принудительные работы без лишения свободы. Уже в первые месяцы своего существования Советская власть стала широко применять в качестве меры социальной защиты принудительные работы без лишения свободы. Предусмотрены они и Основными Началами (ст. 13, п. «г»). Максимум их устанавливается в 1 год, минимум не указан. Уголовный Кодекс 1926 г. определяет его в один день. «Наш закон и наша партийная программа говорят, — сказал докладчик проекта Уголовного Кодекса Крыленко, — что принудительные работы без лишения свободы есть мера воздействия, которую мы должны возможно чаще применять в будущем. Она, как более целесообразная, более отвечающая нашим правовым воззрениям, чем лишение свободы, должна заменить собой последнюю».

Поэтому, несмотря на то, что на практике принудительные работы на девять десятых — фикция, докладчик считал, что «по мере укрепления государственного строя, по мере накопления материальных богатств, со временем мы сумеем дело поправить, но теперь от этой меры, диктуемой партийной программой, мы отказаться не можем» (Стенографич. отчет, стр. 353).

§ 7. Правопоражения. Руководящие Начала 1919 г. упоминали среди наказаний и «лишение политических прав» (ст. 25, п. «к»), не указывая на содержание этой меры.

Эпоха военного коммунизма была такова, что на первый план выдвигались не права, а обязанности. С переходом к нэпу поло-

[1]) Отнюдь не следует думать, что присуждение к строгой изоляции означает отбывание заключения по одиночной системе.

[2]) См. Сводный отчет губ. и т. д. судов за 1924 г.

жение меняется. Отменяется трудовая повинность, вводится добровольное членство в профсоюзах, в городах образуются жилищные товарищества, разрешается частная торговля и т. д. Пользование политическими и гражданскими правами в жизни каждого гражданина Союза является вопросом огромного социально-экономического значения.

По Уголовным Кодексам 1922 г., правопоражения являлись дополнительным наказанием. Основные Начала допускают применение их и в качестве самостоятельной меры социальной защиты. Этим самым усиливается значение правопоражения в общей системе репрессивных мер.

Поражение прав заключается, согласно Основным Началам, в лишении: а) активного и пассивного избирательного права, б) права быть членом общественных и профессиональных организаций и в) права занимать те или иные государственные должности, исполнять общественные обязанности и носить почетное звание (ст. 20). ВЦИК внес при обсуждении проекта Уголовного Кодекса 1925 г. в систему правопоражений весьма существенное изменение. Сессия встала на ту точку зрения, что в условиях нашего, советского государства лишение права быть членом профессиональной организации для трудящегося в большинстве случаев равносильно прекращению источников его существования. Поскольку член профессиональной организации пользуется у нас большими возможностями приложить свой труд в целом ряде отраслей хозяйства... необходимо исключить такую категорическую формулу, тем более, что сами профсоюзы при поражении политических прав исключают из профсоюза лицо, пораженное в указанных правах (Стенографич. отчет, стр. 583). С другой стороны, Уголовный Кодекс 1926 г. дополнил перечень поражений прав запрещением судом занимать выборные должности в промышленных или торговых организациях и лишением родительских прав (ст. 31, пп. «в» и «г») [1].

Уголовный Кодекс РСФСР 1922 г. назначал поражение прав в их совокупности. Но украинский Уголовный Кодекс постановлением ВУЦИК'а от 10 октября 1923 г. был изменен в том отношении, что дал суду возможность лишать одного или нескольких следующих гражданских прав: права участия в обществах и союзах, права заниматься той или иной деятельностью или промыслом, право владеть домостроениями и арендовать таковые и т. п. (ст. 40, п. «4»).

Основные начала ничего не говорят о возможности поражения прав в отдельности. Уголовный Кодекс 1926 г. разрешает

---

[1]) Лишение родительских прав, как «мера социальной защиты», введено в наше законодательство 11 августа 1924 г. Согласно прим. 1 ст. 13 Основных Начал, союзным республикам принадлежит право устанавливать и иные меры социальной защиты, в соответствии с настоящими основами и общими принципами законодательства Союза ССР.

назначать поражение прав как во всей их совокупности, так и по отдельным их категориям (ст. 31).

Как и уголовные кодексы 1922 г., Основные Начала не знают обязательности правопоражений ни при каких преступлениях или мерах социальной защиты. Сессия ВЦИК'а внесла в Уголовный Кодекс 1925 г. ограничение в том смысле, что поражение прав при назначении лишения свободы на срок ниже одного года или иной более мягкой меры не может иметь места (Уголовный Кодекс 1926 г., ст. 34).

Бессрочных правопоражений наше законодательство не знает. Лишение прав назначается на срок не свыше 5 лет [1]). В случаях, когда лишение прав присоединяется в качестве дополнительной меры социальной защиты при одновременном назначении лишения свободы, таковое распространяется на все время отбытия заключения и, сверх того, на срок, указанный судом (Основные Начала, ст. 20).

К системе правопоражений следует отнести и такую меру социальной защиты, как запрещение заниматься той или иной деятельностью или промыслом, хотя Основные Начала формально и выделяют ее (ст. 13, п. «и»). Эта мера применяется на срок не свыше 5 лет (ст. 23). Уголовный Кодекс 1926 г., следуя примеру Уголовных Кодексов 1922 г., указывает предпосылки применения этой меры. Она применяется в тех случаях, когда суд признает невозможным, вследствие установленных злоупотреблений осужденного при занятии своей профессией или промыслом, допустить дальнейшее его занятие таковым (ст. 38, часть 1) [2]).

§ 8. Конфискация. Октябрьская революция, поставившая в порядок дня экспроприацию экспроприаторов, не могла не провести в самых широких размерах конфискацию имущества буржуазно-помещичьих классов путем национализации, муниципализации, реквизиции.

Конфискация производилась не только постановлениями центральной власти, но и местной властью «на основании революционного права».

В эпоху военного коммунизма конфискация, как мера уголовной репрессии, применялась в отношении буржуазных элементов

[1]) Лишение гражданства Союза при изгнании не входит в общую систему правопоражений. Оно аналогично потере гражданства эмигрантами, согласно Положению о союзном гражданстве 1924 года (статья 12, пункт «5»).

[2]) При достаточно гибкой системе правопоражений вполне осуществимы — как раз для советского строя — предположения проф. А. А. Жижиленко, что «постепенно общество откажется от применения лишения свободы, как оно отказалось от других наказаний, царивших в прошлое время. И тогда на смену этого наказания может явиться другое, именно лишение прав... Быть может, в ближайшем будущем появится сильно развитая система правопоражений, которая будет достаточно репрессивной и имеющей большое практическое значение» («Очерки по общему учению о наказании», 1924 г., стр. 107).

за преступления контр-революционные, в борьбе со спекуляцией, взяточничеством и т. п. Но она имела большое значение и в деле борьбы с дезертирством или с нарушением декретов о продразверстке.

Уголовные кодексы 1922 г. в своей карательной системе отразили в значительной мере дух военного коммунизма. Поэтому о конфискации — всего имущества или части, говорится в 62 статьях уголовных кодексов, — больше всего в разделе преступлений контр-революционных, при наиболее важных преступлениях против порядка управления, должностных, хозяйственных и воинских. Независимо от этого, конфискация могла быть назначена как дополнительная мера и при других преступлениях (статья 50 УК) [1]).

При новой экономической политике конфискация, как мера социальной защиты, получает весьма серьезное значение в смысле мотивационного воздействия на буржуазные элементы, поскольку их преступления вытекают из классовой психологии. Страх потерять все свое имущество более, чем угроза лишением свободы, может заставить их воздержаться не только от контр-революционных преступлений, но и от ряда хозяйственных или против порядка управления.

Иное отношение в вопросе о конфискации, как мере социальной защиты, должно быть по отношению к трудящимся Союза и в частности к трудовому крестьянству.

Давным-давно миновала острота положения, вызываемая гражданской войной. Исчезла необходимость конфискации как средства борьбы с дезертирством. Поэтому Положение о воинских преступлениях, принятое ЦИК'ом Союза в октябре 1924 г., исключило конфискацию, как меру социальной защиты при дезертирстве красноармейцев в мирное время.

Сами Основные Начала 1924 г. в вопросе о конфискации не сказали еще нового слова. Но Уголовный Кодекс 1925 г., учитывая постановление III с'езда советов Союза (1925 г.) об ограничении применения конфискации, сделал чрезвычайно важный шаг. Уже проект Кодекса предусматривал конфискацию лишь в случаях, указанных в Особенной части (ст. 23, ч. 2). Сессия сузила область применения конфискации, далее, еще тем, что конфискации может подлежать только то имущество, которое является личной собственностью осужденного или его долей в общей собственности (УК 1926 г., ст. 40, ч. 1). Норма — считающаяся в первую очередь с интересами трудового крестьянства.

Как Основные Начала, так и Уголовные Кодексы 1926 г., следуя уголовным кодексам 1922 г., исключают из конфискации «необходимые для осужденного и его семьи предметы домашнего

---

[1]) Но при условии, указанном в этой статье, что конфискация является менее тяжким наказанием по сравнению с основным.

обихода и служащие средством к существованию орудия мелкого кустарного, ремесленного или сельскохозяйственного производства» (ст. 40, ч. 2).

§ 9. Штраф. Руководящие Начала 1919 г. не упоминали в примерном перечне наказаний об этой мере социальной защиты. Это было вполне понятно при тогдашней экономической системе народного хозяйства. Уголовные кодексы 1922 г. ввели штраф в число наказаний.

Основным положением в советском уголовном праве является назначение его в соответствии с имущественным положением осужденного и недопустимость замены штрафа лишением свободы. В случае невзноса штраф может быть заменен принудительными работами без лишения свободы (Основные Начала, ст. 27). Порядок замены устанавливается законодательством союзных республик. Предметы, не подлежащие конфискации, не могут быть из'яты и при взимании штрафа.

Уголовный Кодекс 1926 г. приравнивает штраф в 100 рублей к одному месяцу принудительных работ без лишения свободы (ст. 42). Штраф может назначаться или в качестве основной или дополнительной меры социальной защиты. В последнем случае размеры его не ограничены общей частью, но само собой разумеется, что и в этих случаях штраф должен сообразоваться с имущественным положением осужденного. В особенной части Уголовного Кодекса обычно указывается штраф до 50 р. или до 100, 200, 300, 500 рублей. Ставки в 1 000 и 3 000 р. являются исключениями.

§ 10. Общественное порицание. Предостережение. Общественное порицание заключается в выражении приговоренному осуждения за совершенное им преступление (Основные Начала, ст. 24).

Основные начала установили новую меру социальной защиты в виде «предостережения». Особенность этой меры заключается в том, что она применяется при вынесении оправдательного приговора, если суд усматривает, что поведение подсудимого дает возможность опасаться совершения им преступления в будущем (Основные Начала, ст. 28).

§ 11. Зачет предварительного заключения. Уголовные кодексы 1922 г. при назначении лишения свободы предусматривали обязательный зачет предварительного заключения. Основные Начала пошли дальше. Они предоставляют суду, помимо этого, право принимать во внимание предварительное лишение свободы до суда и при назначении всех других мер социальной защиты, кроме расстрела и вечного изгнания из Союза. Определение порядка зачета подлежит законодательству союзных республик (ст. 18, ч. 2).

Уголовный Кодекс 1926 г. дает суду право при определении иных, кроме лишения свободы, мер, приняв во внимание предварительное до суда заключение, соответственно смягчить избранную меру или постановить о полном неприменении определенной

им меры. При присуждении к принудительным работам — 3 дня их засчитываются за 1 день лишения свободы (ст. 29).

§ 12. Условное осуждение. Рассматривая лишение свободы, как меру социальной защиты, применения которой следует как можно более избегать, Советская власть широко применяла всегда условное осуждение. Так, по данным за 1919—1920 гг. [1]), из 100 осужденных народными судами к лишению свободы были приговорены условно:

1919 г.	1920 г.	1921 г.	1-е полуг. 1922 г.
30	40	44	38

Из 100 осужденных революционными трибуналами к лишению свободы было приговорено условно:

1-е полуг. 1919 г.	1-е полуг. 1920 г.	2-е полуг. 1920 г.	1-е полуг. 1921 г.	2-е полуг. 1921 г.	1-е полуг. 1922 г.
27	40	48	45	51	60

С изданием уголовных кодексов 1922 г. на 100 человек осужденных приговорено [2]):

	2-е полуг. 1922 г.	1-е полуг. 1923 г.	1-е полуг. 1924 г.	2-е полуг. 1924 г.
К лишению свободы безусловно . .	20,2	25,0	16,5	16,2
» » » условно . . .	9,5	10,9	13,4	14,0

Из этих данных видно, что на ряду с уменьшением числа приговоренных к лишению свободы растет число условно осужденных.

Основные Начала, как и Уголовные Кодексы 1922 г., не ограничивают применение условного осуждения какими-либо сроками лишения свободы. Обычно оно применяется при назначении лишения свободы на срок не выше 2—3 лет.

Уголовные Кодексы 1922 г. допускали условное осуждение лишь при лишении свободы. Основные Начала распространили его и на принудительные работы (ст. 36).

Испытательный срок устанавливается Основными Началами от 1 до 10 лет. Условием неприведения приговора в исполнение является несовершение в течение испытательного срока «нового, не менее тяжкого преступления».

§ 13. Досрочное освобождение и восстановление в правах. Уголовные кодексы 1922 г. допускали условно-досрочное освобождение по отбытии половины срока наказания (ст. 55), за исключением случаев тяжелой, неизлечимой или душевной болезни, когда условное досрочное освобождение может быть применено и ранее этого срока (ст. 458 Угол. Проц. Код.). С изданием Исправи-

---

[1]) Тарновский, «Судебная репрессия в цифрах за 1919—1922 гг.», — «Еженедельник Советской Юстиции», 1922 г., № 44/45.

[2]) Сводный отчет за 1924 г.

тельно-Трудового Кодекса вопрос о применении досрочного освобождения в РСФСР передан на разрешение пенитенциарных органов, суд разрешает их лишь в случаях ст. 458 Уголовного Процессуального Кодекса.

Основные Начала допускают применение условно-досрочного освобождения при всех срочных мерах социальной защиты. Оно выражается либо в освобождении от отбывания назначенной судом меры социальной защиты, либо в замене ее более мягкой (ст. 38). Если в течение неотбытого срока освобожденный совершит новое, не менее тяжкое преступление, то неотбытая часть срока присоединяется к новой мере социальной защиты. Лишение свободы в этом случае, по совокупности не может быть назначено более 10 лет (ст. 39).

Уголовный Кодекс 1926 г. ограничил применение условно-досрочного освобождения. Он допускает его лишь в отношении лишения свободы и принудительных работ (ст. 56).

Досрочное освобождение допускается законодательством РСФСР по отбытии осужденным половины срока лишения свободы или принудительных работ.

Постановление Президиума ЦИК Союза от 10 декабря 1926 г. определяет минимальный срок (в Основных Началах 1924 г. он не указывался), по отбытии которого к лицам, присужденным к срочным мерам социальной защиты, может быть применено условно-досрочное освобождение, как одну треть общего срока определенной судом меры социальной защиты. Постановление предоставляет союзным республикам право повысить этот срок.

Мы уже отмечали выше малое уголовно-политическое значение правопоражений в эпоху военного коммунизма. Понятно поэтому, что уголовные кодексы 1922 г. совсем не упоминали о восстановлении в правах, хотя еще декрет от 5 июня 1921 г. об ограничении прав по суду допускал досрочное освобождение от правопоражений. Но эта мера настолько в духе советского уголовного права, что Верховный суд РСФСР, не прибегая ни к какой мотивировке, раз'яснил (9 июля 1924 г., «Еженедельник Советской Юстиции», 1924 г., № 26), что «вопрос о сокращении срока поражения в правах при возбуждении таковых ходатайств разрешается судом» применительно к порядку досрочного освобождения при лишении свободы.

Основные Начала не говорят специально о восстановлении в правах, но, как мы видели, нормы о досрочном освобождении применимы и к правопоражениям.

Уголовный Кодекс 1926 г., который в этом отношении не пошел за Основными Началами, с другой стороны, включил новеллу от 9 февраля 1925 г., которой вводилось погашение судимости.

Если в течение назначенного судом испытательного срока условно-осужденный не совершит однородного или не менее тяжкого преступления, приговор суда считается утратившим

силу, и условно-осужденный признается лицом несудившимся. То же правило применяется и к осужденным к лишению свободы на срок не свыше 6 месяцев или ко всякой другой более мягкой мере, если в течение 3 лет со дня вступления приговора в законную силу они не совершат какого-либо другого преступления. То же правило применяется и к осужденным к лишению свободы на срок от 6 месяцев до 3 лет, если они не совершат другого преступления в течение 6 лет (ст. 55).

Под влиянием законодательства РСФСР сессия ЦИК Союза дополнила Основные Начала ст. 10, которая воспроизводит ст. 55 УК РСФСР 1926 г. с тем изменением, что сроки исчисляются не со дня вступления приговора в законную силу, а со дня отбытия меры социальной защиты.

V. АНАЛОГИЯ И ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

Особая часть Уголовных Кодексов 1922 г. явилась в значительной мере отражением судебной практики эпохи военного коммунизма, — практики, постепенно уточнявшей составы отдельных преступных деяний [1]). Но законодатель должен был учитывать переход к новой экономической политике. Поэтому, с одной стороны, должна была отпасть наказуемость ряда деяний, переставших быть опасными или ставших менее опасными при новых условиях. С другой стороны, советское государство переходило на новые экономические рельсы; образовывались крупные государственно-хозяйственные центры (тресты, синдикаты), наделявшиеся известной самостоятельностью в области производства и обмена; к участию в хозяйственной жизни допускался на известных условиях частный капитал: туземный и иностранный (концессии), — уголовный закон не мог поэтому не включить составы новых, возможных, преступлений (например, злостное невыполнение частными предпринимателями договоров с казной, расточение арендатором вверенного ему государственного достояния и тому подобное).

Но не имея еще опыта, законодатель не мог сказать: мною предусмотрены в уголовном кодексе все опасные деяния, которые являются характерными для новой стадии нашего продвижения к коммунизму.

Тем самым вполне об'ясняется — исторически — происхождение ст. 10 Уголовного Кодекса 1922 г. об аналогии.

Но ввиду того, что вопрос о действительном значении аналогии в системе советского уголовного права заслуживает самого внимательного отношения, необходимо остановиться на нем подробнее. Прежде всего, в отличие от Руководящих Начал 1919 г.,

---

[1]) Например, чрезвычайно интересно развитие понятия контр-революционных преступлений.

наши уголовные кодексы допускают наказания и меры социальной защиты, лишь точно указанные в законе [1]). Основные Начала не содержат исчерпывающего списка мер социальной защиты: они предоставляют его пополнять, но опять-таки законодательству союзных республик, и при условии, чтобы они были «в соответствии с настоящими основами и общими принципами уголовного законодательства Союза ССР» (ст. 13, прим. 1).

Сама ст. 10 Уголовного Кодекса 1922 г. в качестве необходимого условия применения аналогии выдвигала отсутствие «прямых указаний» на «отдельные виды преступлений». Таким образом, требовалось, чтобы деяние, прямо не предусмотренное Кодексом, все же охватывалось «родовым» понятием преступления. Наличие последнего вовсе не должно быть выражено в специальной статье Уголовного Кодекса. Так, например, Уголовный Кодекс 1922 г. противопоставлял тайное похищение явному и простую кражу наказывал легче, чем простой грабеж. Но далее закон выделял особо ряд случаев кражи квалифицированной по об'екту и не говорил о них в статье о грабеже. Таким образом, по букве закона, открытое похищение лошади у трудового населения, даже с применением насилия, но не опасного для жизни, наказывалось легче, чем кража лошади.

В данном случае — налицо пробел в законе. Вместе с тем ясно, что законодатель хотел выделить похищение известного имущества, как некое «родовое» преступление. Один из видов этого преступления — тайное похищение — указан; про другой вид закон упустил сказать. Ясно, что к явному конокрадству должна быть применена статья о краже лошади, как предусматривающая «наиболее сходное по важности и роду преступление».

Прием толкования закона по аналогии является вообще одним из самых трудных и предполагает большую юридическую подготовленность.

НКЮ РСФСР в своем руководящем циркуляре о введении в жизнь Уголовного Кодекса от 8 июня 1922 г. подчеркнул ограничительный характер применения ст. 10. «По общему правилу, — говорится в циркуляре, — наказание и другие меры социальной защиты могут применяться судом лишь в отношении деяний, точно указанных в Уголовном Кодексе. Из'ятие из этого правила допускаются лишь в тех исключительных случаях, когда деяние подсудимого хотя точно и не предусмотрено Уголовным Кодексом, но суд признает его явно опасным с точки зрения нового правопорядка, установленного рабоче-крестьянской властью, но не законов свергнутых правительств».

Основные Начала сохранили норму об аналогии (ст. 3, ч. 3), тем самым перешла она и в Уголовный Кодекс 1926 г. (ст. 16).

---

[1]) Совершенно непонятно утверждение проф. Hippel'я, что ст. 10-я УК 1922 г. отрицает и принцип «Nulla poena sine lege» («Deutsches Strafrecht», I B., 1925 г., стр. 422).

Большинство советских криминалистов, высказывавшихся по вопросу об аналогии, — Крыленко, Скрыпник, Чельцов-Бебутов, Пионтковский, Эстрин, Вышинский [1]) — придают ей принципиальное значение, видят в аналогии одну из резких отличительных черт советского права от буржуазного. Мы лично (также: Люблинский, Трайнин) считаем аналогию (ст. 16) техническим средством, помогающим суду преодолевать довольно казуистически составленный Уголовный Кодекс.

Развитие нашего уголовного законодательства убеждает далее, что законодатель, несмотря на ст. 10 Уголовного Кодекса 1922 г., предпочитал издавать новые законы, предусматривающие наказуемость тех или других деяний, получающих значение социально-опасных. Прием вполне правильный. С помощью его несравненно скорее могут быть достигнуты цели общего предупреждения, чем применением судом аналогии, когда и сама судебная практика может и не быть однообразной.

Частью вопроса «Nullum crimen sine lege» (нет преступления без закона) является и вопрос о действии закона во времени.

Соответствующие нормы изложены у нас не в материальном, а в процессуальном кодексе. Уголовный Процессуальный Кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 июня 1922 г., постановляет в ст. 2, что «преступность и наказуемость деяния определяется уголовным законом, действовавшим в момент совершения. Законы, устраняющие преступность деяния или смягчающие его наказуемость, имеют обратную силу».

Таким образом, в нашем законодательстве выдвигается, как общее правило, положение, что более суровый уголовный закон не имеет обратной силы. Но от законодателя зависит придать обратную силу тому или другому, хотя бы и более строгому закону. Так, особым постановлением законодательной власти была придана обратная сила новой редакции ст. 114, а также ст. 114-а (обе имели в виду взяточничество). То же самое было сделано по отношению многочисленных изменений в статьях Уголовного Кодекса, принятых июльской сессией 1923 г. Но в последнем случае это было вызвано не желанием усилить репрессию, как это имело место при взяточничестве, а соображениями технического характера — не затруднять суд толкованием и сравнением двух редакций.

Норма, изложенная в ст. 2 Уголовного Процессуального Кодекса, вошла и в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (ст. 3). Наличие ее в союзном законе имеет то огромное значение, что отныне только Союз, а не отдельные союзные республики, могут придавать уголовным зако-

[1]) Почти все они, следует отметить, высказываются за ограничительное применение аналогии.

нам, определяющим преступность деяния или усиливающим меру социальной защиты, обратное действие.

VI. ВОПРОСЫ О СОЦИАЛЬНОЙ ОПАСНОСТИ ДЕЯТЕЛЯ ПРИ ОТСУТСТВИИ СОСТАВА ОПРЕДЕЛЕННОГО ПРЕСТУПНОГО ДЕЯНИЯ.

Ст. 49 Уголовного Кодекса 1922 г. предоставляла суду право запрещать лицам, «признанным по своей преступной деятельности или по связи с преступной средой данной местности социально-опасными», проживание в определенных местностях, сроком до 3 лет.

Неясность редакции этой статьи вызвала и в литературе и в практике большие сомнения, но затем в последней установилось положение, что хотя означенная мера социальной защиты может быть применена и к оправданным по суду, но, во всяком случае, требуется привлечение его к суду по определенной статье Особенной части.

Основные Начала пошли несколько дальше. Они предусмотрели возможность высылки или ссылки — в обоих случаях сроком до 5 лет — лиц, о которых говорилось в ст. 49 Уголовного Кодекса, не только при оправдании их по обвинению в определенном преступлении, но и независимо от привлечения их к суду по той или другой статье Уголовного Кодекса. В последнем случае меры социальной защиты должны применяться судом «по предложению органов прокуратуры» (ст. 22). Установление особого процессуального порядка подлежало бы ведению законодательства союзных республик.

Проект Уголовного Кодекса 1925 г. вышел за рамки ст. 22 Основных Начал. Прежде всего он говорил не о социальной опасности лиц «по их преступной деятельности», а вообще «по их прошлой деятельности». К этим лицам разрешалось применять «при признании недоказанности обвинения в совершении преступлений, за которые они были привлечены», следующие меры социальной защиты на срок не свыше 3 лет: поражение политических и отдельных прав, удаление из пределов РСФСР или отдельной местности, увольнение от должности, запрещение занятия той или иной деятельностью и предостережение.

Затем, ст. 36 Проекта давала суду право применять ссылку (сроком до 5 лет) «в отношении привлеченных по делу лиц также и в случаях недоказанности пред'явленных им обвинений, если суд признает, что по своей прошлой преступной деятельности или связи с преступной средой оставление этих лиц в данной местности является общественно-опасным» (1-я часть).

Вторая часть ст. 36 содержала следующую норму: «Обвинение в общественно-опасном состоянии может быть возбуждено прокуратурой в отношении таких лиц самостоятельно (т.-е., очевидно, без пред'явления обвинения в определенном деянии. —

М. И.) и подлежит рассмотрению судом в особом Уголовно-Процессуальным Кодексом определенном порядке» [1]).

Статьи 18 и 36 проекта вызвали на сессии большие возражения. Комиссия, рассматривавшая проект постатейно, первоначально стала на точку зрения проекта; «однако, затем, по заявлению группы товарищей, потребовалось пересмотреть этот вопрос ввиду чрезвычайной важности его. Комиссия в окончательном своем выводе решила, что предоставление такого права всем народным судам было бы неосторожным при слабости нашего судебного аппарата и при трудности установить правильные формы применения этого широкого права» (Стенограф. отчет, стр. 582). Сессия постановила исключить из проекта ст. ст. 18 и 36. Согласования в данном случае с Основными Началами не требуется, так как ст. 22 последних не обязывает суд применять меры социальной защиты, а лишь дает право на это [2]).

VII. СИСТЕМА ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ.

Наш Уголовный Кодекс по об'ему является самым небольшим из всех современных уголовных кодексов и их проектов. В издании 1922 г. он содержал: в Общей части — 56 статей, в Особенной — 171; Уголовный Кодекс 1926 г. имеет в Общей части 57 статей и 182 статьи в Особенной части.

Особенная часть Уголовного Кодекса 1926 г. разделяется на главы: I глава — «Контр-революционные преступления»; II глава — «Преступления против порядка управления»; III глава — «Должностные (служебные) преступления»; IV глава — «Нарушение правил об отделении церкви от государства»; V глава — «Преступления хозяйственные»; VI глава — «Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности»; VII глава — «Имущественные преступления»; VIII глава — «Нарушение правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и распорядок»; IX глава — «Преступления воинские» (Положение о воин-

[1]) Из сопоставления ст. 36 со ст. 35 можно было заключить, что обвинение должно быть пред'явлено по контр-революционным преступлениям, важнейшим против порядка управления, квалифицированным кражам, разбое, сводничестве и некоторым другим. Ст. 35 допускала применение ссылки только при этих, точно указанных в данной статье преступлениях. «Ссылать в Нарымский, Туруханский и Киргизский края без всякого порядка, за всякое преступление нельзя», — сказал Крыленко, давая толкование ст. 35 (Стенографический отчет, стр. 354).

[2]) В статье «Понятие социальной опасности в Основных Началах уголовного законодательства Союза и союзных республик» (журнал «Советское Право», 1925 г., № 4) мы подвергли критике ст. 22 Основных Начал, считая, что наша судебная практика не нуждается в понятии уголовной неблагонадежности и что сильное движение в Союзе к насаждению революционной законности не особенно гармонирует с этим понятием.

Редакция оговорила свое несогласие «со взглядом автора по вопросу о так называемой «уголовной неблагонадежности».

С большим удовлетворением должны отметить, что наша точка зрения находит теперь опору в авторитетном постановлении ВЦИК'а.

ских преступлениях, принятое Союзом на октябрьской сессии ЦИК'а в 1924 г.) [1]).

Сессия ЦИК'а Союза ССР утвердила в феврале 1927 г. «Положение о преступлениях государственных (контр-революционных и особо для Союза ССР опасных преступлениях против порядка управления)». Разделы об этих преступлениях подлежат включению в уголовные кодексы союзных республик.

§ 1. Контр-революционные преступления. Союзное Положение о государственных преступлениях в ст. 1 признает контр-революционным всякое действие, направленное к свержению, подрыву или ослаблению власти рабоче-крестьянских правительств Союза ССР, союзных и автономных республик, или к подрыву или ослаблению внешней безопасности Союза ССР и основных хозяйственных, политических и национальных завоеваний пролетарской революции.

В силу международной солидарности интересов всех трудящихся, добавляет вторая часть статьи, такие же действия признаются контр-революционными и тогда, когда они направлены на всякое другое государство трудящихся, хотя бы и не входящее в Союз ССР.

Со времени издания Уголовного Кодекса 1922 г. общее понятие контр-революционного преступления подверглось следующим изменениям:

В 1922 г., непосредственно после отбития всех открытых попыток (интервенция, восстания, блокада) свергнуть власть Советов, Уголовный Кодекс, естественно, подчеркнул политическую сторону контр-революции.

Но развертывание нашей государственной промышленности отчетливо выявило неразрывность советской системы с экономической базой, все значение принадлежности всесоюзному коллективу трудящихся командных хозяйственных высот.

Отсюда — новая редакция ст. 57 (июль 1923 г.), прежде всего, путем добавления второй части, в которой в качестве предмета посягательства при контр-революционных преступлениях указываются не только основные политические, но и хозяйственные завоевания.

В редакции 1922 г. контр-революционным признавалось всякое действие, направленное на свержение рабоче-крестьянской власти. Редакция 1923 г. говорила не только о свержении, но и ее «подрыве или ослаблении». Но, поскольку действие заключалось в оказании помощи «той части международной буржуазии, которая не признает равноправия приходящей на смену капитализма коммунистической системы собственности и стремится к ее свержению путем интервенции или блокады, шпионажа, финансирования

[1]) В октябре 1924 г. ВЦИК предусмотрел ряд преступлений бытового характера для некоторых автономных республик и областей. Они составили отдельную IX главу. В общее число статей Особенной части, приведенное нами статьи этой главы не входят.

прессы и т. п.», то закон попрежнему говорил только о «свержении».

Наконец, Уголовный Кодекс 1922 г. требовал для контр-революции прямого умысла. Редакция 1923 г. на-ряду с ним поставила и эвентуальный (косвенный) умысел. Контр-революционным признавалось и такое действие, которое хотя непосредственно и не направлено на свержение, подрыв или ослабление рабоче-крестьянской власти, — «тем не менее, заведомо для совершившего деяние, содержит в себе покушение [1]) на основные политические и хозяйственные завоевания пролетарской революции».

Как об'яснял докладчик на сессии (июль 1923 г.) ВЦИК'а Крыленко, «это — чрезвычайно широкое толкование, дающее суду право признавать контр-революционными действиями и такие, которые, не будучи прямо направлены к свержению советской власти, тем не менее все же покушаются на основные завоевания пролетарской революции. Это нужно для эластичности нашей карательной политики и для борьбы со скрытыми формами контр-революционной деятельности, которые до известной степени преобладают».

Общее определение понятия контр-революции было дополнено в проекте Уголовного Кодекса 1925 г. еще следующим положением: «В силу международной солидарности интересов всех трудящихся те же действия признаются контр-революционными и тогда, когда они направлены на всякое другое государство трудящихся, хотя бы и не входящее в Союз ССР» [2]).

С точки зрения юридической, — говорится в Об'яснительной записке, — безусловно представляется сомнительной целесообразность для РСФСР закона, охраняющего чужие государства за преступления, совершенные на чужой территории. Но авторы проекта Уголовного Кодекса считали это добавление политически целесообразным. «Мы не видим оснований, — говорят они, — почему бы более сильное и мощное государство не приняло на себя, исходя из интересов международной солидарности, охрану родственного ему собрата».

Ст. 1 Союзного Положения дает общее определение контр-революционного действия. В дальнейших статьях раздела «о преступлениях контр-революционных» (статьи 2—14) Союзного Положения о преступлениях государственных обрисовываются составы отдельных контр-революционных преступлений: вооруженное восстание, вторжение на советскую территорию вооруженных банд в контр-революционных целях или захват в тех же целях власти в центре или на местах (ст. 2).

---

[1]) Покушение — в смысле посягательства.

[2]) Следует отметить, что в нашей литературе за ст. 57 Уголовного Кодекса и в прежней редакции признавалось «интернациональное» значение. Например, Пионтковский, Мокринский, автор настоящего очерка.

Постановления проекта УК 1925 г. о контр-революционных преступлениях были внесены в законодательные органы Союза в качестве проекта Положения о контр-революционных преступлениях.

Ст. 3 предусматривает сношения в контр-революционных целях с иностранным государством или отдельными его представителями, а равно способствование каким бы то ни было способом иностранному государству, находящемуся с Союзом ССР в состоянии войны или ведущему с ним борьбу путем интервенции или блокады. Следующая (4) статья предусматривает оказание каким бы то ни было способом помощи той части международной буржуазии, которая, не признавая равноправия коммунистической системы, приходящей на смену капиталистической, стремится к ее свержению, а равно находящимся под влиянием или непосредственно организованным этой буржуазией общественным группам и организациям в осуществлении враждебной против Союза деятельности.

Статья 5 запрещает склонение иностранного государства или каких-либо в нем общественных групп, путем сношения с их представителями, использования фальшивых документов или иными средствами, к об'явлению войны, вооруженному вмешательству в дела Союза ССР или иным неприязненным действиям, в частности: к блокаде, к захвату государственного имущества Союза ССР или союзных республик, разрыву дипломатических сношений, разрыву заключенных с Союзом ССР договоров и тому подобное.

Ст. 6 говорит о шпионаже (см. ниже), а ст. 7 о так наз. «экономической» контр-революции. Таковой считается подрыв государственной промышленности, транспорта, торговли, денежного обращения или кредитной системы, а равно кооперации, совершенный в контр-революционных целях путем соответствующего использования государственных учреждений или предприятий или противодействия их нормальной деятельности, а равно использование государственных учреждений и предприятий или противодействие их деятельности, совершаемое в интересах бывших собственников или заинтересованных капиталистических организаций. Ст. 8 предусматривает совершение террористических актов, направленных против представителей Советской власти или деятелей революционных рабочих и крестьянских организаций, а ст. 9 разрушение или повреждение с контр-революционной целью взрывом, поджогом или другими способами железнодорожных или иных путей и средств сообщения, средств народной связи, водопровода, общественных складов или иных сооружений или государственного или общественного имущества. В дальнейшем следует упомянуть контр-революционный саботаж, хотя Положение посвящает ему последнюю статью (14) раздела. Это преступление закон определяет как сознательное неисполнение кем-либо обязанностей или умышленно небрежное их исполнение со специальной целью ослабления власти правительства и деятельности государственного аппарата.

Контр-революционная пропаганда или агитация (предусматриваются ст. 10), — это всякого рода организационная деятельность,

направленная к подготовке или совершению преступлений, предусмотренных Союзным Положением (в том числе и против порядка управления), а равно участие в организации, образованной для подготовки или совершения этих преступлений. В ст. 12 предусматривается недонесение о достоверно известном или совершенном контр-революционном преступлении.

Наконец, ст. 13 имеет в виду активную борьбу против рабочего класса и революционного движения, проявленные на ответственной или секретной должности при царском строе или у контр-революционных правительств в период гражданской войны.

В настоящее время контр-революционная преступность занимает у нас очень небольшое место в общей преступности [1]).

Советское законодательство, чрезвычайно чутко отражающее действительность, учло все более и более возрастающую мощь Союза. Поэтому еще в проекте Уголовного Кодекса 1925 г., в статье об экономической контр-революции, было значительно сужено это понятие и предусматривался лишь один случай непрямой контр-революции, а именно: «использование государственных учреждений и предприятий или противодействие их нормальной деятельности, совершенное в интересах бывших собственников или заинтересованных капиталистических предприятий».

Как отмечала Об'яснительная записка к проекту Уголовного Кодекса 1925 г., «новая редакция кладет предел тому распространительному толкованию понятия «экономическая контр-революция», которое имело место до сих пор и против которого с большим основанием восставали и наши хозяйственники и Наркоминдел».

Отражением этой эволюции является и новая редакция статьи о шпионаже — союзный закон 14 августа 1925 г. — ныне ст. 6 Союзного Положения. Под «шпионажем» закон понимает «передачу, похищение или собирание с целью передачи сведений, являющихся по своему содержанию специально-охраняемой государственной тайной, иностранным государствам, контр-революционным организациям или частным лицам». В примечании раз'ясняется, что специально-охраняемой государственной тайной считаются сведения, перечисленные в особом перечне, утверждаемом СНК Союза ССР и опубликовываемом во всеобщее сведение [2]). Шпионаж влечет за собой лишение свободы со строгой изоляцией на срок не ниже двух лет, с конфискацией имущества,

---

[1]) Основные итоги работы губсудов в 1924 г. — Из общего количества поступивших в 1924 г. в судебные отделения губсуда РСФСР 70 589 дел, на контр-революционные преступления приходилось 1 500, т.-е. 2,1%.

1-е полуг. 1923 г.	2-е полуг. 1923 г.	1-е полуг. 1924 г.	2-е полуг. 1924 г.
0,3	0,4	0,2	0,2

[2]) Перечень утвержден Совнаркомом Союза 27/IV 1926 г. (СЗ 1926 г., № 32).

с повышением вплоть до изгнания из пределов Союза ССР и расстрела.

Шпионажу в тесном смысле противополагается «передача или собирание с целью передачи экономических сведений, не составляющих по своему содержанию специально-охраняемой тайны, но не подлежащих оглашению по прямому запрещению закона или по распоряжению руководителя ведомства, учреждения и предприятия, за вознаграждение или безвозмездно, организациям или лицам, указанным в 1-й части настоящей статьи». Мерой социальной защиты является лишение свободы со строгой изоляцией или без таковой на срок до трех лет.

§ 2. Преступления против порядка управления. Этот раздел в Уголовном Кодексе 1922 г. включал 31 статью, с дополнениями —45. В Уголовном Кодексе 1926 г. в главе II—61 статья, т. е. одна треть всей Особенной части. На-ряду с массовыми беспорядками (преступления толпы), бандитизмом, изготовлением фальшивых денег, сопротивлением властям, нарушением воинской повинности, контрабандой, в этот раздел входят и нарушения лесоохранительных законов, и самогонные преступления, и уклонение свидетелей от явки, и даже самоуправство.

Наиболее важные из преступлений против порядка управления должны нормироваться Союзом. К таковым отнесены: массовые беспорядки (преступления толпы) — ст. 16 Союзного Положения, — бандитизм (ст. 17), уклонение от призыва к отбыванию действительной военной службы (ст. 18), уклонение от мобилизации (ст. 19), уклонение в условиях военного времени от внесения налогов или от выполнения повинностей (ст. 20), пропаганда или агитация, направленные к возбуждению национальной или религиозной вражды или розни (ст. 21), подделка или сбыт в виде промысла монеты и денежных знаков (ст. 22), квалифицированная контрабанда (ст. 24), способствование незаконному переходу государственных границ в виде промысла или должностными лицами (ст. 25), нарушение положений о монополии внешней торговли (ст. 26), нарушение правил о валютных операциях (ст. 27).

Недонесение предусматривается лишь в отношении преступлений, предусмотренных статьями 16, 17 и 22 (ст. 23).

§ 3. Должностные преступления. Несравненно более характерным для советского строя, чем раздел о преступлениях против порядка управления, является глава III — «Должностные (служебные) преступления». Значение государственного аппарата в жизни Союза огромно. Он включает не только госаппарат в тесном смысле, но и тот, что являлся до революции «частнохозяйственным, капиталистическим» [1]).

---

[1]) См. монографию проф. Магеровского, «Государственная власть и государственный аппарат», 1924 г.

Но значение и назначение и госаппарата в тесном смысле в условиях советской России иное, чем при строе абсолютистском или капиталистическом. Он не противополагается трудящимся массам, он предполагает самое широкое участие масс в управлении государством.

Под должностными лицами наш Уголовный Кодекс 1926 г., как и 1922 г., разумеет лиц, «занимающих постоянные или временные должности в государственном (советском) учреждении, предприятии, организации или об'единении, на которые возложены законом определенные обязанности, права и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных или других общегосударственных задач» (УК 1926 года, статья 109, примечание 1).

Уголовный Кодекс 1926 г. ввел в ст. 109 второе примечание следующего содержания: «Должностные лица профессиональных союзов за совершенные ими служебные преступления (растрата, взятка и т. д.), если они привлечены к ответственности по постановлению профессиональных союзов, отвечают как за преступления должностные». Во всех других случаях, как добавил докладчик комиссии, т.-е. если они привлечены не профессиональными союзами, они отвечают, как частные граждане» (Стенографич. отчет, стр. 587).

Было бы неправильным видеть в этом чрезвычайно важном постановлении ВЦИК'а введение так называемой «административной гарантии». Таковая не известна нашему праву. Для привлечения к судебной ответственности не требуется согласия начальства или какого-либо третьего органа [1]). Отход от системы Уголовного Кодекса 1922 г. об'ясняется особо осторожным и бережным отношением советской власти к профессиональному движению и его организациям.

До июльской сессии ВЦИК'а в 1923 г. наш Уголовный Кодекс не проводил различия между дисциплинарными проступками по службе и должностными преступлениями. Самое незначительное злоупотребление, превышение власти и т. д. могло влечь уголовное преследование. Это создавало большие практические неудобства, загромождая суд ничтожными по существу делами. Новая редакция ст. 105 Уголовного Кодекса 1922 г. исправила этот недостаток.

Эта система, не только уголовной, но и дисциплинарной ответственности, перешла и в Уголовный Кодекс 1926 г. Согласно статье 109, дисциплинарным проступком являются такие действия должностного лица: 1) которые оно могло совершить единственно

---

[1]) Согласно Союзной Конституции, дела о должностных преступлениях или таковых же дисциплинарных проступках членов ЦИК'а могут быть начаты производством только с разрешения президиума ЦИК'а. Аналогично и в конституциях союзных республик.

В данном случае мы имеем дело не с административной гарантией, а с неким «парламентским иммунитетом».

благодаря своему служебному положению и которые, 2) не вызываясь соображениями служебной необходимости, 3) имели своим последствием явное нарушение правильной работы учреждения или предприятия или причинили ему имущественный ущерб или повлекли за собой нарушение общественного порядка или охраняемых законами прав или интересов отдельных граждан.

Эти действия из дисциплинарных проступков становятся должностными преступлениями при наличии одного из трех условий: а) если они совершались должностным лицом систематически, б) из соображений корыстной или иной личной заинтересованности, в) имели особо тяжелые последствия или хотя бы заведомо для должностного лица угрожали тяжелыми последствиями.

Злоупотребление властью, как преступление, влечет за собой лишение свободы не ниже 6 месяцев (УК 1922 г. — не ниже 1 года) со строгой изоляцией. Репрессия за превышение власти — та же. Но, поскольку превышение власти сопровождалось насилием, применением оружия или мучительными и оскорбляющими личное достоинство потерпевшего действиями, — мера социальной защиты может быть повышена до расстрела (ст. 110; УК 1922 г. в ст. 106 — лишение свободы не ниже 3 лет, а при отягчающих обстоятельствах — высшая мера наказания).

В связи с последней нормой следует отметить, что незаконное задержание или неправильный привод влечет за собой лишение свободы до 1 года; принуждение к даче показаний при допросе путем применения незаконных мер со стороны производящего допрос лица, а также заключение под стражу в качестве меры пресечения из личных либо корыстных видов — лишение свободы на срок до 5 лет (ст. 115) [1]).

Бездействие власти, а равно халатное отношение к службе влечет лишение свободы на срок до 3 лет (ст. 111; УК 1922 г. ст. ст. 107 и 108 — лишение свободы со строгой изоляцией на срок не ниже 1 года) [2]).

Поскольку злоупотребление властью, превышение и бездействие власти и халатное отношение к служебным обязанностям привело к развалу руководимого должностным лицом центрального аппарата управления или таких же хозяйственных государственных аппаратов производства, торговли, кредита и транспорта, — мерой социальной защиты является лишение свободы со строгой изоляцией не ниже 2 лет (УК 1922 г. — 3 года), а при особо отягчающих обстоятельствах (корыстная заинтересованность, подлоги, хищение имущества, взяточничество и т. п.) — мера со-

[1]) Соответствующие ставки в Уголовном Кодексе 1922 г.: лишение свободы со строгой изоляцией на срок не ниже 1 года; квалифицированные случаи — лишение свободы не ниже 3 лет, вплоть до высшей меры наказания.

[2]) Следует иметь в виду общее снижение санкций в Уголовном Кодексе 1926 г. по сравнению с Уголовным Кодексом 1922 г.

циальной защиты повышается до расстрела (ст. 112; УК 1922 г., ст. 110 — то же).

В первый год действия Уголовного Кодекса 1922 г. большое место среди должностных преступлений занимало взяточничество. По Уголовному Кодексу, получение взятки наказывалось лишением свободы до 5 лет, с конфискацией имущества, при отягчающих обстоятельствах — строгой изоляцией не ниже 3 лет, с конфискацией, вплоть до расстрела. Дача взятки наказывалась значительно легче — лишение свободы до 3 лет.

Но уже в осеннюю сессию 1922 г., в связи с необходимостью повести более энергичную борьбу со взяточничеством, ВЦИК внес существенные изменения в постановления о взяточничестве. Ответственность взяткодателей была уравнена с ответственностью лиц, берущих взятку, при чем к даче взятки было приравнено «посредничество во взяточничестве, оказание какого-либо содействия или непринятие мер противодействия взяточничеству». Кроме того, как указывалось выше, новым нормам о взяточничестве (ст. ст. 114 и 114-а) была придана обратная сила действия.

Итоги борьбы со взяточничеством за ударный (около полугода) период с 10 октября 1922 г. по РСФСР выражаются в следующих цифрах [1]).

Учитывая значительное уменьшение взяточничества, проект Уголовного Кодекса 1925 г. в редакции НКЮ исключил вообще расстрел при взяточничестве, даже и при получении взятки. СНК не согласился с проектом, «хотя, — как говорится в Об'яснительной записке, — с точки зрения буквального толкования текста Основных Начал, едва ли можно признать взятку преступлением, непосредственно угрожающим «основам советского строя». Санкция по формуле «не ниже», а также применение расстрела едва ли точно соответствует Основным Началам» [2]).

Проект СНК за получение взятки устанавливал лишение свободы до 2 лет (УК 1922 г. в редакции октябрьской сессии ВЦИК'а

---

[1]) «Еженедельник Советской Юстиции», 1923 г., № 21.

Приговорены:

К высшей мере	61 чел.	1,9%
» лишению свободы от 5—10 лет.	211 »	6,8%
» » » » 3—5 » .	418 »	13,5%
» » » » 2—3 » .	464 »	15,1%
» » » до 2 лет . .	1 416 »	45,9%
» другим наказаниям	517 »	16,8%
Всего	3 087 чел.	100%

[2]) Об'яснительная записка проекта Уголовного Кодекса 1925 г. в редакции СНК составлена Н. В. Крыленко «по поручению Коллегии Народного комиссариата юстиции».

1922 г., лишение свободы на срок не ниже 1 года с конфискацией имущества или без таковой), при отягчающих обстоятельствах — строгая изоляция не ниже 2 лет (УК 1922 г. — 3 лет), с повышением вплоть до расстрела с конфискацией имущества (УК 1922 г. — то же). В этой части статьи проект стал законом.

Дача взятки и посредничество во взяточничестве (отпало непринятие мер противодействия взяточничеству)[1]), по проекту СНК, влекли «те же меры». Но сессия встала на точку зрения НКЮ и установила лишение свободы до 5 лет.

Суровые меры социальной защиты применяет советская власть и по отношению к должностным лицам, присваивающим или растрачивающим государственное или общественное имущество. Санкция — лишение свободы до 3 лет (ст. 116; УК 1922 г. — лишение свободы не ниже 1 года). Но присвоение, или растрата, совершенное должностным лицом при наличии особых полномочий, а равно присвоение особо важных государственных ценностей, влечет лишение свободы со строгой изоляцией на срок не ниже 2 лет (УК 1922 г. — 3 лет), с повышением вплоть до расстрела с конфискацией имущества (УК 1922 г. — то же).

Чрезвычайно тяжким в глазах советской власти является постановление судом неправосудного приговора. Постановление судьями такого приговора из корыстных или иных личных видов влечет за собой строгую изоляцию на срок не ниже 2 лет (УК 1922 г. — 3 лет), а при особо отягчающих обстоятельствах — вплоть до расстрела (ст. 114; УК 1922 г., ст. 111 — то же).

Сравнительно легко преследуются служебные подлоги — лишение свободы до 2 лет (ст. 120; УК 1922 г., ст. 116 — лишение свободы не ниже 1 года со строгой изоляцией). Новым является и следующее постановление Уголовного Кодекса 1926 г.: подлог при отсутствии корыстных мотивов преследуется в дисциплинарном порядке.

Отношение нашего законодательства к подлогу заслуживает безусловного одобрения. Одно дело, когда подлог является средством совершения таких должностных преступлений, как злоупотребление властью и т. п. (и тогда он превращает эти преступления в квалифицированные), или же когда он является чисто формальным деликтом.

Характерным, наконец, для советского уголовного права является и преступление, не известное другим законодательствам, — «дискредитирование власти» (УК 1922 г., ст. 109; УК 1926 г., ст. 113). Закон понимает под ним «совершение должностным лицом действий, хотя бы и не связанных с его служебными обязанностями, но явно подрывающих в глазах трудящихся достоинство и авторитет тех органов власти, представителем которых данное лицо является». Санкция — лишение свободы до 2 лет (УК 1922 г. — строгая изоляция не ниже 1 года). На-ряду с уго-

[1]) Уголовный Кодекс 1925 г. отказался, таким образом, от приравнения случаев прикосновенности к соучастию.

ловным преследованием более легкие случаи дискредитирования власти допускают и дисциплинарную ответственность.

Мы намеренно остановились более подробно на должностных преступлениях. Репрессии, которыми угрожает советская власть за преступления этого рода, показывают, что в глазах ее они являются одними из наиболее социально-опасных. Социальные интересы, нарушаемые ими, настолько важны, что с точки зрения нашего права подлежат ответственности за должностные преступления и частные лица, поскольку они являются соучастниками этих преступлений.

Представляется поэтому непонятным, как такой сравнительно беспристрастный исследователь советского права, как Freund, мог сказать, что «в действительности советское государство управляется не рабочим классом, а бюрократией, частью только вышедшей из рабочего класса, частью состоящей из представителей интеллигенции» [1]). Было бы чрезвычайно любопытно, если бы автор мог привести уголовные нормы законодательства стран, где правила или правит «бюрократия», которые так беспощадно относились бы к должностным преступлениям.

Далее, суровые репрессии не остаются у нас на бумаге. Не случайно, что хотя на 100 осужденных вообще — осужденных за должностные преступления приходилось в первой половине 1924 г. — 3,1 и во второй — 2,5, из общего числа поступивших в 1924 г. дел в губсуды (которым подсудны наиболее тяжкие преступления) должностные преступления составляют 30% всех дел.

Что касается репрессивных мер, применяемых судами, то, по данным НКЮ РСФСР, на 100 осужденных за должностные преступления были приговорены:

	1922 г. второе полугодие	1923 г. первое полугодие
От 5 до 10 лет лишения свободы . .	1,7	2,5
» 2 » 5 » » » . . .	5,7	9,4
» 1 » 2 » » » . . .	8,4	17,5
До 1 года (от 6 месяцев)	21,9	26,8
Условно	12,7	18,0
Имущественные взыскания	10,0	2,5
Принудительные работы	17,1	15,5
Другие наказания	22,1	7,4

Только за контр-революционные преступления репрессия за этот же период была более суровой, за другие же — более мягкой [2]).

---

[1]) Freund, «Strafgesetzbuch, Gerichtsverfassungsgesets und Strafprozessordnung Sowjetrusslands, 1925 г., стр. 13. Книга содержит перевод, так сказать, «свода» уголовных законов. Помимо актов, указанных в заголовке, переведены Руководящие Начала по уголовному праву 1919 г., Исправительно-Трудовой Кодекс РСФСР 1924 г. и Основные Начала уголовного законодательства Союза и союзных республик. Переводу предшествует вступительный очерк.

[2]) Сводный отчет о деятельности губсудов за первую половину 1923 г., «Еженедельник Советской Юстиции», 1923 г., № 51/52.

К числу «других наказаний» относится и расстрел. Некоторое представление о применении высшей меры социальной защиты при должностных преступлениях дает «Отчетный доклад» Верховного суда РСФСР за 1923 г. Из 1 246 чел., приговоренных губсудами за первые 10 месяцев 1923 г. (с 1 января по 1 ноября 1923 г.) к расстрелу, было осуждено:

За контр-революцию и преступления против порядка управления	255 чел.	20,5%
» должностные преступления	123 »	9,9%
» хозяйственные хищения	123 »	9,9%
» разбой и бандитизм	721 »	57,8%
» прочие	24 »	1,9%

Но так как суб'ектами хозяйственных хищений являются те же должностные лица, то следует притти к заключению, что к преступным «бюрократам» советская власть относится почти так же, как к контр-революционерам.

§ 4. Преступления хозяйственные. Глава IV Уголовного Кодекса 1922 г., предусматривающая «преступления хозяйственные», подверглась в Уголовном Кодексе 1926 г. большим изменениям. Вместо 25 статей Уголовного Кодекса 1922 г. (из них 9 были добавлены после принятия Кодекса), Уголовный Кодекс 1926 г. содержит всего 8 статей. Прежде всего, исключены статьи, «относящиеся к изжитому уже периоду нашей хозяйственной жизни, — о трудовом дезертирстве (ст. 126), о бесхозяйственном использовании рабочей силы (ст. 127), о выдаче заведующим учреждением или предприятием предметов широкого потребления не по назначению» (ст. 131) [1]). Часть деликтов перенесена, далее, в раздел преступлений против порядка управления. Можно согласиться с отнесением к ним самогонных преступлений, но безусловно более правильным явилось бы оставление в главе V таких преступлений, как злостное повышение цен на товары путем скупки и т. п. (ст. 137) и им подобных, направленных как раз против хозяйственной системы Союза.

Из 8 статей, входящих ныне в главу V, четыре имеют в виду ограждение интересов советского государства как хозяйствующего суб'екта, остальные — охрану интересов труда. (Правильнее было бы их отнести в особую главу.)

Постановления о хозяйственных преступлениях в тесном смысле подверглись в Уголовном Кодексе 1926 г. значительным изменениям. Так, бесхозяйственность (ст. 128), «основанная на небрежном или недобросовестном отношении к порученному делу лиц, стоящих во главе государственных, общественных или кооперативных учреждений и предприятий, или их уполномоченных, результатом чего явилось расточение или невозместимый ущерб имуществу учреждений или предприятий», влечет за собой лишение свободы до 2 лет, а при незначительности причиненного

[1]) Об'яснительная записка.

ущерба — дисциплинарное взыскание. Прежняя ст. 128 предусматривала в этих случаях лишение свободы не ниже 1 года, повышая санкцию при наличии сговора должностных лиц между собою или иными лицами до расстрела. Уголовный Кодекс 1926 г. этой злостной бесхозяйственности посвящает особую статью (129), с санкцией в виде лишения свободы на срок не ниже 1 года, с конфискацией всего имущества или части его или без таковой. Расстрел исключается.

«Принципиальное», — как замечает Об'яснительная записка, — изменение потерпела ст. 130 Уголовного Кодекса, каравшая злонамеренное неисполнение обязательств и договоров со стороны контрагентов казны. Уголовный Кодекс 1925 г. в ст. 149 «устанавливает, во-первых, — как говорит Об'яснительная записка, — необходимость доказательства злонамеренного характера неисполнения, во-вторых, в качестве обязательного условия возможности самого возбуждения уголовного преследования — предварительное рассмотрение иска казны в порядке гражданского судопроизводства и установление в этом порядке поводов или фактов, достаточных для возбуждения уголовного преследования по обвинению в злонамеренном неисполнении обязательств».

«Это новшество, — заканчивает Об'яснительная записка, — должно будет свести к минимуму дела по этой статье и послужить гарантией к невозбуждению обыкновенно чрезвычайно сложных и в то же время не раздутых дел».

Ст. 129 Уголовного Кодекса — о расточении арендатором предоставленного ему по договору государственного достояния в виде средств производства — дополнена в Уголовном Кодексе 1926 г. (ст. 130) указанием на возможность совершения этого преступления и «уполномоченным юридического лица». Далее, наравне с государственным взято под уголовную защиту также общественное и кооперативное имущество. Санкция в ст. 130 — лишение свободы на срок не ниже 6 месяцев (не ниже 1 года — по УК 1922 г.), с расторжением договора и конфискацией всего или части имущества (также и в УК 1922 г.).

Совершение действий, предусмотренных в ст. ст. 128—131, в боевой обстановке, а также действий, связанных с поставками предметов снабжения Красной армии и флота и могущих отразиться на их боеспособности, влечет за собой лишение свободы на срок не ниже 2 лет (УК 1922 г. — 3 лет), а при отягчающих обстоятельствах — вплоть до расстрела (так же и в УК 1922 г.).

Существенные изменения внесены и в статьи главы V, предусматривающие нарушения интересов трудящихся. Так, условием применения ст. 134 (УК 1922 г., ст. 133) — нарушение нанимателем (как частными лицами, так и администрацией государственных учреждений и предприятий) заключенных им с профессиональным союзом коллективных договоров и тарифных соглашений — является предварительное установление гражданским судом или в примирительном порядке «злонамеренного характера нарушения».

Нарушение нанимателем Кодекса Законов о Труде и социальном страховании имеет санкцией лишение свободы до 6 месяцев или штраф до 300 р. (в УК 1922 г. — лишение свободы до 1 года или штраф не менее 100 р.). Если нарушение обнимает группу рабочих не менее 3 человек и (этого ограничения не было в УК 1922 г.) «однородно по своему составу в отношении всех входящих в данную группу и совершено в отношении всех одновременно, — мерой социальной защиты является лишение свободы до 1 года или штраф до 10 000 р.» (ст. 133). В Уголовном Кодексе 1922 г. санкцией было лишение свободы на срок не ниже 1 года или штраф не менее 1 000 р.

Ст. 156 Уголовного Кодекса 1922 г. наказывала заведомое поставление работающего в такие условия, при которых он утратил или мог утратить свою работоспособность, принудительными работами или лишением свободы на срок не ниже года. В Уголовном Кодексе 1926 г. эта статья стала третьей частью ст. 133, причем такое поставление в опасность должно быть вызвано нарушением правил об охране труда. Санкция — лишение свободы до 3 лет.

§ 5. Нарушение правил об отделении церкви от государства. Мы коснулись хозяйственных преступлений непосредственно после должностных, потому что по своему значению они затрагивают более насущные интересы Союза, чем нарушение правил об отделении церкви от государства, чему посвящена глава IV. Место, занимавшееся этими преступлениями в Уголовном Кодексе 1922 г. — глава III — об'ясняется сравнительной остротой борьбы в то время советской власти с церковной реакцией.

Санкции предусмотренных в главе IV преступлений: преподавание малолетним или несовершеннолетним религиозных вероучений с нарушением установленных правил, совершение обманных действий с целью возбуждения суверия в массах населения для извлечения таким путем каких-либо выгод, и других деликтов этой главы, — те же в общем, что и в Уголовном Кодексе 1922 г.

§ 6. Воинские преступления. По своей важности, частью наряду с контр-революционными преступлениями, частью с преступлениями против порядка управления и должностными, должны быть поставлены воинские преступления. Как уже было отмечено, эти преступления нормируются Союзом, принявшим 31 октября 1924 г. Положение о воинских преступлениях, которое и составляет в Уголовном Кодексе 1925 г. главу IX.

Заслуживает быть отмеченной особенность советского военно-уголовного права: оскорбление начальником военнослужащего при выполнении последним служебных обязанностей влечет ту же репрессию, что и оскорбление военнослужащим своего начальника при выполнении последним служебных обязанностей.

§ 7. Преступления против личных и имущественных прав отдельных граждан. В своей вступительной статье Freund посвящает несколько строк и Особенной части нашего Уголовного Кодекса. Глава V —

«Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности» и глава VI — «Имущественные преступления» являются, по его словам, той частью Уголовного Кодекса, которая меньше других интересовала творцов его. У автора создалось впечатление, что к этой части Кодекса, охраняющей права индивидуума, законодатель отнесся не как к родному детищу («absichtlich stiefmütterlich behandelt worden ist»).

Нет никакого сомнения, что интересы целого, коллектива, являются при советском строе первенствующими, тем более что этот коллектив находится в капиталистическом окружении. Freund не замечает, что успешное охранение благ трудящихся личностей предполагает существование самого советского строя и тем самым усиленную охрану его.

Будучи весьма добросовестным, но все же буржуазным исследователем, Freund находится под влиянием иллюзий, умело созданных буржуазной идеологией. В западно-европейском законодательстве действительно хорошо разработаны уголовно-правовые нормы, охраняющие личные и имущественные права «индивидуума», в особенности последние, ибо в основе последних лежит институт частной собственности, т.-е. фундамент капиталистического «коллектива». Что касается личных благ, то лишь с начала XIX века в новейших проектах мы имеем целый ряд либеральных жестов, — усиление уголовной охраны этих благ. Но все же это нисколько не помешало тому, что в минувшую мировую войну было истреблено несколько миллионов живых обладателей «личных благ».

Уголовный Кодекс 1926 г., следуя новому делению всех преступлений на две категории: направленные против основ советского строя и все остальные, при всех посягательствах на личные и имущественные блага устанавливает санкцию с указанием максимума. Из сопоставления глав VI и VII Уголовного Кодекса 1925 г. (как и УК 1922 г.) видно, что, впрочем, и следовало ожидать, что личные блага ценятся у нас выше имущественных. Так, квалифицированное умышленное убийство имеет санкцией строгую изоляцию до 10 лет (ст. 136), умышленное убийство — лишение свободы до 8 лет (ст. 137), убийство в состоянии сильного душевного волнения, вызванного насилием или тяжким оскорблением, — лишение свободы до 5 лет (ст. 138), убийство по неосторожности — до 3 лет (ст. 139). В Уголовном Кодексе 1926 г. введена, далее, новая статья: доведение лица, находящегося в материальной или иной зависимости от другого лица — жестоким обращением последнего или иным подобным путем до самоубийства или покушения на него — влечет лишение свободы до 5 лет (ст. 141). Умышленное тяжкое телесное повреждение в качестве санкции имеет лишение свободы до 8 лет, квалифицированные случаи его — лишение свободы до 10 лет (ст. 142). Из области половых преступлений заслуживает быть отмеченным, что наше право приравнивает, по ответственности, к изнасилова-

нию понуждение женщины к вступлению в половую связь или к удовлетворению половой страсти в иной форме лицом, в отношении коего женщина являлась материально или по службе зависимой (ст. 154). Санкция — лишение свободы до 5 лет.

Что касается имущественных преступлений, то максимальная ставка — в 8 лет — установлена за кражу лошадей или другого крупного рогатого скота у трудового земледельческого населения — при рецидиве или по сговору с другими лицами (ст. 166). Это вполне понятно, потому что конокрадство разрушает благосостояние целого крестьянского двора.

Даже квалифицированная кража из государственных и общественных складов влечет за собой лишение свободы до 5 лет только.

К наиболее опасным профессионалам, кроме того, суд может применить ссылку до 5 лет.

В общем — меры вполне достаточные для охраны имущественных интересов трудящихся, но, конечно, не приемлемые по своей гуманности для капиталистических стран. Усиленная охрана имущественных благ вызывается там не только фактом существования одновременно крайностей богатства и нищеты, но и необходимостью вообще воспитывать в населении уважение к институту частной собственности.

Советское же уголовное право, применяя меры социальной защиты при имущественных преступлениях, охраняет лишь свой правопорядок, которому противоречит паразитический способ добывания средств существования, деклассирующий тех, кто прибегает к нему, превращая его в профессию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

В своем исследовании проф. Hippel [1]) посвящает страницы полторы и советскому уголовному праву. Источником для выводов германского ученого явились писания русских эмигрантов, главным образом, Зайцева (в «Zeitschrift» List'a за 1923 г.). Эпоху после издания Уголовного Кодекса 1922 г. проф. Hippel характеризует как время господства «террора в форме закона» [2]), в противоположность террору, опирающемуся на революционное правосознание. С точки же зрения «всемирно-исторической» наше советское уголовное право представляется ему «поучительным примером невероятного культурного регресса в уголовном праве под влиянием политического переворота» (Universalgeschitchtlich ist der ganze Vorgang lehrreich als Beispiel eines ungeheuren Kulturrückschritts im Strafrechte unter dem Einfluss eines politischen Umsturzes).

Для профессора Hippel'я должен был бы служить некоторым авторитетом Иеринг, блестящий представитель германской про-

---

[1]) Цитированное сочинение.

[2]) Freund этот период называет периодом революционной законности.

грессивной буржуазии 70-х годов прошлого столетия. В своей необычайно яркой книге «Борьба за право» он писал вдохновенно: «Все великие завоевания: отмена рабства, крепостничества, свобода распоряжения земельной собственностью, свобода промыслов, свобода вероисповедания и т. д. были достигнуты путем ожесточеннейшей, веками порой длившейся борьбы; нередко потоки крови, везде, во всяком случае, растоптанные права указывают путь, которым шло право...».

Неужели же теперь, спустя пятьдесят лет, германские ученые думают, что борьба за освобождение человечества от всякой эксплоатации мыслима без того, чтобы не были растоптаны права тех классов, которым дорог старый социальный строй?

Германские ученые видят у нас потоки крови. Но они не понимают того, что «наш Кодекс — Кодекс уголовных законов, более чем какой-либо другой, является двуликим символом революции. Разрушение и созидание, в настоящем слито и прошлое и будущее». Это писалось нами тотчас после выхода в свет Уголовного Кодекса 1922 г. С тех пор развитие советского уголовного права показало, насколько наша революция богата творчеством и в этой области. Теперь видно, что советскому строю внутренне свойственно, даже в условиях капиталистического окружения, стремление внести в уголовное право начало гуманности. Только в советской России открылись уголовному праву «новые горизонты», которые Энрико Ферри думал увидеть в замкнутом кругу общественно-капиталистических отношений.

СУДЕБНОЕ ПРАВО.

I. СУДОУСТРОЙСТВО.

Проф. Ф. И. Вольфсон.

§ 1. Принципы построения советского суда. Переходный период от капитализма к социализму характеризуется проявлением антагонистических начал в сфере хозяйственного и культурного строительства. Элементы государственного и социалистического строительства встречают противодействие со стороны остатков прежних форм капиталистических отношений и возрождающихся неокапиталистических элементов. В этой борьбе антагонистических начал задача советского суда заключается в том, чтоб мерами правового принуждения направлять поведение граждан в сторону укрепления начал советской государственности, социалистической организации хозяйства и культуры.

Этим определяется классовое назначение советского суда. Он, короче говоря, является одним из орудий классовой борьбы трудящихся, строящих социализм в условиях буржуазного окружения.

Структура советского суда, как классовой организации трудящихся, стоит в тесной связи с теми задачами, которые он выполняет. Суд, защищающий классовые интересы трудящихся, должен состоять из трудящихся; поскольку он осуществляет свои задачи мерами правового принуждения, он должен быть выразителем правового сознания трудящихся масс. Программа ВКП (б) следующим образом формулирует задачи судоустройства: «Пролетарская демократия... выдвинула классовый лозунг: выборность судей из трудящихся только трудящимися и провела его во всей организации суда, уравняв, вместе с тем, оба пола во всех правах как при выборе судей, так и в отправлении судейских обязанностей» и далее «...для привлечения к отправлению правосудия самых широких масс пролетариата и беднейшего крестьянства введено участие в суде постоянно сменяемых временных судей-заседателей, с привлечением к составлению списков массовых рабочих организаций, профессиональных союзов и т. п.». Таким образом, характерной чертой советской судебной организации является участие представителей широчайших трудовых масс в отправлении правосудия.

Последовательное проведение начал подлинной демократии, углубляемой по мере укрепления политической власти рабочих и крестьян, приводит к тому, что все без исключения дела рас-

сматриваются с участием народных заседателей. Система исключительных судов, каковыми являются революционные трибуналы, — система, характерная для периода гражданской войны, заменяется единой судебной системой, в центре которой стоит народный суд с участием двух народных заседателей.

В настоящее время отступления от принципа единства судебной организации весьма незначительны и выражаются в том, что на-ряду с указанной выше судебной системой существуют: а) военные трибуналы по делам о преступлениях, угрожающих крепости и мощи Красной армии, б) особые трудовые сессии народных судов по делам, связанным с нарушением Кодекса Законов о Труде, в) земельные комиссии по делам земельным и г) Высшая арбитражная комиссия и местные арбитражные комиссии по делам о спорах об имущественных правах между государственными учреждениями. Необходимость существования специальных судов мотивируется особой сложностью ряда дел, требующих специальных знаний и навыков для их рассмотрения.

Получая отдельную организацию, специальные суды, однако, об'единяются с основной и главной судебной системой тем, что 1) согласно ст. 5 Положения о судоустройстве (пост. 3 сессии ВЦИК XII созыва 19/XI 1926 г.) НКЮ РСФСР принадлежит право истолкования общефедеративного законодательства и что, согласно той же статье НКЮ, прокурору и Верхсуду РСФСР принадлежит право надзора за арбитражными и земельными комиссиями, 2) для всех судов республики, в том числе и для специальных судов, обязательны правила ведения гражданского процесса, изложенные в Гражданском Процессуальном Кодексе, за исключением тех вопросов, которые регулируются специальными правилами (см. пост. ЭКОСО РСФСР от 14/XI 1925 г., СУ 1926 г., № 2, ст. 5, Правила производства дел в арбитражных комиссиях).

Основными судебными органами советских республик являются: 1) народный суд в составе постоянного народного судьи, 2) народный суд в составе того же постоянного народного судьи и двух народных заседателей, 3) губернский суд и Верховный суд Республики и его коллегии. В краевых и областных административно-территориальных об'единениях судебная организация носит несколько более сложный характер. Упразднение волостных, уездных и губернских административно-территориальных делений, введение районов и округов, а также краевых и областных центров отразилось на судебной организации в следующем. Основной единицей остается народный суд. Функции губернского суда переносятся на окружный суд. В краевом центре учреждается краевой суд; он является по преимуществу судебно-административным центром. В виде исключения он отправляет и непосредственно судебные функции в качестве суда первой инстанции для наиболее важных уголовных и гражданских дел. Краевой суд действует в составе: а) пленума, б) президиума, в) уголовной и граждан-

ской судебных коллегий и дисциплинарной коллегии. Кассационные функции краевому суду не присвоены. Пленум краевого суда действует в обычном и в расширенном составе. Среди функций расширенного пленума краевого суда заслуживает внимания предусмотренное п. «б» ст. 120 Положения о судоустройстве рассмотрение отдельных вопросов, связанных с неясностью или неполнотой действующих законов в области материального, процессуального, гражданского и уголовного, права вне связи с каким-либо конкретным делом. Решения пленума по этим вопросам являются окончательными. Это право пленума краевого суда дает ему широкую возможность направлять судебную политику подведомственных ему учреждений.

§ 2. Единоличный суд. Компетенция единоличного народного судьи по гражданским делам определяется ст. ст.: 22, 86, 121, 123, 160, 194, 201, 206, 207, 208, 210—216, 223, 224, 270.

Сюда относится разрешение следующих вопросов:

1. Обеспечение исков. Определения об обеспечении исков выносятся или единолично народным судьей или коллегией, т.-е. судьей и народными заседателями.

2. Обеспечение доказательств. Оно производится постоянным народным судьей, в районе коего должны быть произведены действия по обеспечению доказательств.

3. Осмотр на месте. Он производится судом в полном составе, но может производиться и единолично народным судьей.

4. Единоличной власти народного судьи подлежит принятие мер по охранению оставшегося после умершего имущества, дача распоряжений о выдаче из имущества, оставшегося после умершего, сумм на покрытие расходов: а) по погребению, б) по содержанию лиц, находившихся на иждивении покойного, в) по возмещению заработной платы, причитающейся с умершего, г) по хранению имущества и по управлению им. В связи с судопроизводством по наследственным делам народному судье присвоено право единоличного удостоверения прав наследников.

5. Выдача исполнительных листов для приведения в исполнение решений третейских судов производится на основании единоличного распоряжения народного судьи.

6. Народный судья единолично выносит постановление о выдаче денег, внесенных в депозит суда.

7. Единоличной власти народного судьи принадлежит выдача в установленных законом случаях судебных приказов.

8. Единоличному рассмотрению народного судьи подлежат жалобы на действия судебных исполнителей.

Приведенный перечень вопросов, разрешаемых единоличным судом народного судьи, характеризует единоличную подсудность следующим образом. Она, во-первых, по многим вопросам факультативна. По усмотрению судьи вопрос, разрешаемый единолично, может быть внесен судьей в коллегию с двумя заседателями. Во-вторых, единоличной компетенции подлежат по

преимуществу так называемые частные вопросы судебного разбирательства, каковы вопросы: об обеспечении иска, об обеспечении доказательств, местный осмотр и т. д. В-третьих, в сфере действий суда по окончательному разграничению материальных интересов граждан единоличная судебная власть выносит постановления лишь по вопросам бесспорного порядка, каковы: взыскания по мировым сделкам, заключенным на суде, по расчетным книжкам на заработную плату и др. документам (ст. 210 ГПК, п. п. «в», «г», «д», «е» и «ж»), выдачи из наследственной массы из сумм, внесенных в депозит и т. п.

В области уголовной юрисдикции народный суд также действует в составе единоличного судьи или коллегии — судьи и двух народных заседателей.

Компетенции единоличного судьи подлежат наиболее простые и бесспорные дела: о нарушении правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и общественный порядок (гл. VIII УК); о нарушении гражданских обязанностей по учету военнообязанных (ст. 64 УК), по явке в суд в качестве свидетелей, экспертов и т. д. (ст. 92 УК) и т. п.

Кроме того, народный судья единолично разрешает ряд вопросов, связанных с привлечением к судебной ответственности, с преданием суду или с принятием меры пресечения (ст. 247 УПК).

Однако вопрос о прекращении дел, поступивших в народный суд, может быть разрешен не иначе, как в полном составе — судьи и двух народных заседателей (ст. 233 УПК).

Единоличной компетенции народного судьи принадлежит и ряд действий чисто распорядительного характера (назначение дела к слушанию, вызов в заседание сторон, назначение защитника, если таковой не избран самим подсудимым, — ст. 250 УПК).

Таким образом, компетенция единоличного судьи является весьма ограниченной и не выходящей за пределы дел административного характера.

Дела же уголовные в собственном смысле этого слова, подлежащие разбирательству в народном суде, рассматриваются в коллегиальном составе (ст. 25 УПК).

§ 3. Народный суд и губернский суд. Всякие же решения по спорам о гражданском праве выносятся судом в коллегиальном составе: народным судьей или членом губернского суда с двумя народными заседателями.

Различия между этими двумя судами: народным судом и губернским судом по характеру их организации сводятся лишь к повышению квалификации личного состава последнего. Общественно-политический ценз кандидата в народные судьи: двухгодичный стаж ответственной политической работы в рабоче-крестьянских общественных, профессиональных или партийных рабочих организациях или трехлетний стаж практической работы в органах советской юстиции, на должностях не ниже народного следователя.

Кандидат в члены губернского суда должен иметь стаж не менее двух лет работы в должности народного судьи или члена революционного трибунала.

Как народный судья, так и член губернского суда избираются губернским исполнительным комитетом сроком на один год. По истечении этого срока они могут быть переизбираемы. Советский судья находится в двойном подчинении: с одной стороны, он подчинен избравшему его губисполкому, а с другой стороны — Наркомюсту. Советская система, отрицающая принцип разделения властей, не знает начала несменяемости судей в том виде, как это начало проводится в системах судоустройства буржуазно-конституционных государств. Независимость судьи в той мере, в какой это вызывается характером его общественной функции, гарантируется тем, что смещение с должности народного судьи может иметь место исключительно по суду или в порядке его дисциплинарной ответственности и что отзыв народного судьи до срока или его перемещение в пределах губернии может иметь место исключительно по постановлению губисполкома.

В отношении председателя и заместителей председателей и членов губернских судов ст. 41 Положения о судоустройстве постановляет, что отзыв и смещение их до срока односторонним постановлением губисполкома без санкции Наркомюста, кроме случаев отстранения по суду или в порядке дисциплинарного производства в Верховном суде, совершенно не допускается.

В связи с вопросом о порядке назначения, отзыва и смещения судей стоит вопрос о порядке их дисциплинарной ответственности.

Действия судебных работников, не совместимые с достоинством и назначением судебных деятелей, хотя бы эти действия были совершены ими вне условий служебной работы и не стояли в связи с судебной работой, служат основанием для возбуждения дисциплинарного преследования. Поводом для возбуждения дисциплинарного производства против судьи и члена суда является также отмена ряда приговоров и решений по несоответствию их общему духу законов РСФСР и интересам трудящихся масс. Дела о дисциплинарной ответственности судебных работников разрешаются Дисциплинарной коллегией Верховного суда и дисциплинарными коллегиями губернских судов. Последним подведомственны дисциплинарные дела о всех судебных работниках и работниках прокуратуры, работающих в пределах губернии, за исключением дел о председателях губернских судов, их заместителях и губернских прокурорах, дела о коих разрешаются Дисциплинарной коллегией Верховного суда.

В порядке дисциплинарного производства могут быть наложены следующие взыскания: замечание, выговор, перемещение и смещение на низшую должность, отстранение от службы с запрещением работы в судебных должностях на срок до двух лет.

Народными заседателями в народном суде могут быть все трудящиеся граждане РСФСР, имеющие право избирать и быть

избранными в местные советы; народными заседателями в губернском суде могут быть лица, которые внесены в особый список граждан, составляемый комиссией в составе: члена губисполкома, двух членов губернского суда, губернского прокурора и трех членов губпрофсовета. В этот список могут быть внесены лишь граждане, имеющие не менее двухгодичного стажа работы в общественных и профессиональных организациях.

Следует отметить, что практика укомплектования корпуса народных заседателей в ряде мест перешагнула за тот формальный порядок составления списков народных заседателей, который предусмотрен Положением о судоустройстве издания 1922 г. По мере оживления работы советов и развертывания советской демократии укомплектование состава нарзаседателей стало осуществляться в форме широкой выборной кампании на основе прямых выборов, в которых принимают участие широкие круги граждан, пользующихся активным избирательным правом по конституции. Вместе с тем и увеличивается число избираемых заседателей. Заслуживает внимание в этом отношении последняя кампания по перевыборам нарзаседателей в Московской губернии. В этой кампании приняли участие сотни тысяч избирателей рабочих, крестьян, служащих, домашних хозяек, кустарей. Число избранных нарзаседателей превышает 30 000. Положением о судоустройстве издания 1926 года этот новый порядок прямых выборов народных заседателей общественными организациями трудящихся установлен в качестве законного порядка. Согласно ст. 22 Положения о судоустройстве «...фабрично-заводские комитеты и иные указанные в предыдущей статье (воинские части, волисполкомы и сельсоветы) учреждения производят выборы кандидатов на общих собраниях соответствующих групп трудящихся и списки избранных препровождают подлежащему народному судье».

Отличающиеся друг от друга лишь степенью общественно-политической квалификации, народный суд и губернский суд в сфере своей судебной компетенции отличаются друг от друга тем, что из подсудности народного суда из'яты и переданы в губернский суд наиболее сложные уголовные и гражданские споры. Правила о подсудности уголовных и гражданских дел построены таким образом, что подсудимость народного суда является универсальной по роду и характеру дел, подсудность губернского суда является исключительной. Поскольку признак общественно-политической квалификации, отличающей рассматриваемые две судебные организации, является преходящим, поскольку с развитием рабоче-крестьянской общественности большинство граждан будет удовлетворять пред'являемым ныне к кандидатам в нарзаседатели губернского суда требованиям, а большинство работников нарсуда будет удовлетворять требованиям, пред'являемым к членам губсуда, — различие в этих двух формах народного суда должно постепенно стереться. В настоящее время тенденцию слияния этих двух форм народного суда можно видеть в расши-

рении подсудности народного суда за счет дел, подсудных губернскому суду.

Ведению губернского суда в области уголовной юрисдикции принадлежит сравнительно ограниченный круг дел; это дела о государственных преступлениях, о преступлениях против порядка управления (за исключением некоторых дел, отнесенных к компетенции нарсуда, — ст. 81), о должностных (кроме ст. ст. 117, 118 УК), о преступлениях хозяйственных (кроме ст. ст. 126, 127, 129, 130, ч. 1, 132—135, 137—141) и наиболее опасных преступлениях против жизни, здоровья и достоинства личности (гл. V).

Следует тут же сказать, что по действующему нашему процессуальному праву ряд уголовных дел подлежит специальной юрисдикции военных трибуналов. Это дела о военных преступлениях и о ряде преступлений, совершенных военными и даже невоенными (шпионаж и др.).

Что касается гражданской юрисдикции, то установленная первоначальной редакцией Гражданского Процессуального Кодекса подсудность губернскому суду всех дел по искам, цена коих превышает 500 р., изменена постановлением ВЦИК'а от 28 июня 1924 г. в том смысле, что губернскому суду подсудны иски, цена коих превышает 1 000 р. По постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 7 марта 1927 года («Изв. ЦИК» 29/III 1927 г., № 71) подсудность народного суда получила дальнейшее расширение. Народному суду подсудны дела по искам на сумму до 2 000 руб.; кроме того, переданы нарсудам дела, вытекающие из отношений простых товариществ и товариществ с ограниченной ответственностью, а также дела по искам об авторском вознаграждении за публичное исполнение произведений. Эти дела были ранее подсудны губсуду вне зависимости от размера иска.

В этом же направлении расширения компетенции народного суда идет и раз'яснительная практика Народного комиссариата юстиции. Последним раз'яснено, что дела о семейных разделах крестьянского имущества подсудны народному суду без ограничения предельной ценой иска, равным образом трудовые дела подсудны особой сессии нарсуда по трудовым делам вне зависимости от цены иска.

В целях обеспечения максимального беспристрастия и независимости суда от местного влияния в тех случаях, когда в исходе решения гражданского дела непосредственно заинтересованы местные органы, Гражданский Процессуальный Кодекс устанавливает следующие из'ятия из подсудности народного суда: дела по искам к государственным органам или должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного и отчужденного имущества, а также иски, пред'явленные к уездному исполнительному комитету или городскому совету уездного города в целом, подсудны губернскому

суду независимо от цены иска. Соответственно этому и по тем же мотивам из'яты из подсудности губернского суда и отнесены к компетенции Верховного суда иски к народным комиссариатам и губисполкомам.

Стремлением обеспечить наибольшую компетентность суда в вопросах, требующих осведомленности в специальных законах, продиктовано из'ятие из подсудности народного суда и передача в губернский суд исков, вытекающих из договоров полного товарищества и товарищества на вере, из авторского права, из права на промышленное изобретение, на товарные, фабричные знаки, модели и фирмы.

Таким образом, за исключением перечисленных из'ятий из подсудности народного суда, следует констатировать, что по основным началам построения советской судебной системы центральной судебной ячейкой с наиболее широкой компетенцией является народный суд с двумя народными заседателями.

Состав суда, избираемый местным советом, пополняемый представителями рабоче-крестьянской общественности, гарантирует близость суда населению и обеспечивает общественный контроль над судебной работой.

Характерной чертой описанной нами судебной организации является та сила, которая присваивается законом решениям, выносимым судом. Решения суда являются окончательными и исчерпывающими. Советский суд не знает апелляции на решения. Допускается только кассационное обжалование. Отмена апелляции продиктована: с одной стороны, стремлением предотвратить судебную волокиту, убеждением в том, что нет никакой гарантии того, что вторично рассмотренное по существу дело закончится решением более правильным и справедливым; с другой стороны, — построение первой инстанции в виде суда с народными заседателями, предоставление народным заседателям разрешать дела и оценивать их обстоятельства по убеждению совести — исключают вторичное рассмотрение фактических обстоятельств дела во второй инстанции. Кассационное же рассмотрение необходимо в целях гарантии того, что гражданские споры разрешаются с соблюдением тех правил судопроизводства и на основании тех материальных законов, которые регулируют соответствующие отношения.

Кассационной инстанцией для дел, разрешаемых народным судом, является кассационное отделение губернского суда; дела, разрешаемые в первой инстанции губернским судом, подлежат обжалованию в Верховный суд.

§ 4. Верховный суд союзной республики и Союза. Верховный суд республики является высшим в республике судебным и судебно-контрольным органом. Состав Верховного суда утверждается Президиумом ВЦИК'а. В качестве суда первой инстанции, состоящего из члена Верховного суда и двух заседателей по избранию Президиума ВЦИК'а, Верховный суд рассматривает как особой государственной важности дела уголовные, так и гражданские дела, по

коим ответчиками являются народные комиссариаты и приравненные к ним центральные учреждения, а также губисполкомы. Эта исключительная подсудность, осложняющая ведение процесса против центральных органов, установлена во внимание к серьезности этих дел и важности общегосударственных интересов, ими затрагиваемых. Поскольку серьезность дела определяется не всегда тем, кто по делу является истцом или ответчиком, Верховный суд вправе передать рассмотрение отдельных дел или категории дел на рассмотрение губернских судов в зависимости от местонахождения сторон и других обстоятельств (прим. к статье 24 ГПК).

Кассационная коллегия, состоящая из трех постоянных членов Верховного суда, рассматривает дела по кассационным жалобам на решения губернских судов, а также дела, поступающие по протестам прокурора республики и по жалобам в порядке надзора на вступившие в законную силу решения всех судов республики.

Определение кассационной коллегии Верховного суда, вынесенное по какому-либо делу, обязательно для того суда, куда дело поступало на новое рассмотрение (ст. 248 ГПК); в отношении других дел такое определение не является безусловно обязательным, имеет силу lege auctoritatis, а не auctoritate legis. В этом отношении определения Кассационной коллегии Верховного суда формально не отличаются от определений кассационных отделений губернских судов.

Истолкование законов и преподание судебным местам указаний по поводу применения законов принадлежит НКЮ и пленуму Верховного суда по запросам кассационных коллегий Верховного суда, а также пленумам губернских судов. Постановления пленума губсуда по вопросу о толковании законов сообщаются в копиях в Верховный суд и в Наркомюст (п. «в» ст. 49 Полож. о судоустройстве РСФСР).

Уголовные дела, подлежащие рассмотрению Верховного суда в качестве первой инстанции, поименованы в ст. 449 УПК. Сюда отнесены раньше всего дела исключительной важности, переданные на рассмотрение суда постановлениями Президиума ВЦИК'а или пленума Верховного суда — с одной стороны, и по предложению прокурора республики или начальника Государственного политического управления — с другой. Кроме того, Верховному суду подсудны дела ряда должностных лиц — от членов губисполкомов и председателей и членов губернских судов до членов ВЦИК'а и коллегий наркоматов.

В системе советских судебных учреждений Верховный суд Союза Советских Социалистических Республик занимает особое место. Ввиду отсутствия Союзного Комиссариата Юстиции Верховный суд Союза осуществляет в общесоюзном масштабе надзор за законностью. Кроме того ему принадлежит судебный надзор в отношении постановлений, решений и приговоров вер-

ховных судов союзных республик, вошедших в законную силу.

Наконец, в лице своих судебных коллегий и учреждений Союза ССР, имеющих судебные функции (гражданско-судебной, уголовно-судебной, военной, военно-транспортной и специального судебного присутствия) Верхсуд СССР осуществляет непосредственно судебные функции.

Пленарное заседание Верховного суда СССР состоит: из председателя, его заместителей, представителей верховных судов союзных республик, представителя Об'единенного Государственного политического управления и четырех членов Верховного суда Союза ССР, назначенных ЦИК СССР председателями коллегий Верховного суда СССР.

Председатель и все члены Верховного суда Союза ССР, кроме председателей верховных судов союзных республик, входящих в его состав по должности, назначаются Президиумом ЦИК СССР.

В качестве блюстителя революционной законности Верхсуд СССР дает верховным судам союзных республик руководящие раз'яснения и толкования общесоюзного законодательства (а не законодательства союзных республик, ибо в деле толкования и применения этих последних союзные республики в лице своих верхсудов и наркоматов юстиции независимы). По требованию ЦИК СССР Верхсуд дает заключения о законности с точки зрения союзной конституции тех или иных постановлений ЦИК'ов и СНК'ов союзных республик, а также СНК СССР. По своей собственной инициативе, а также по предложению прокурора Верхсуда СССР, прокуроров союзных республик и центральных органов союзных республик, пленарные заседания Верхсуда СССР делают представления в Президиум ЦИК СССР о приостановлении и отмене действий и распоряжений центральных органов и отдельных наркоматов Союза ССР.

В осуществление судебного надзора Верхсуд СССР входит с представлением в президиум ЦИК СССР об отмене тех решений, приговоров и определений верхсудов союзных республик, которые противоречат общесоюзному законодательству или нарушают интересы другой союзной республики. Пленарные заседания Верхсуда СССР рассматривают в порядке надзора решения и приговоры судебных коллегий Верхсуда, а также и Арбитражной комиссии при СТО, и, если эти решения и приговоры противоречат общесоюзному законодательству или законам тех республик, на основании коих дела подлежали разрешению, пленарные заседания отменяют эти решения и приговоры и направляют дела на новое рассмотрение по подсудности.

Постановления об отмене постановлений, решений, приговоров и определений верхсудов союзных республик направляются для исполнения в ЦИК соответствующей союзной республики.

В качестве суда первой инстанции Верхсуд СССР рассматривает: 1) По гражданско-судебной коллегии дела исключительной

важности, затрагивающие по своему содержанию интересы двух или нескольких республик, а также споры между союзными республиками. Эти дела поступают на рассмотрение Верхсуда СССР исключительно по постановлению ЦИК СССР или его Президиума.

2) По уголовно-судебной коллегии — дела персональной подсудности членов ЦИК и СНК СССР и дела о преступлениях, совершенных высшими должностными лицами СССР, по особому каждый раз постановлению ЦИК СССР или его Президиума.

3) По военной коллегии — дела исключительной важности, направляемые ЦИК'ом СССР или его Президиумом, а также дела персональной подсудности высших должностных лиц военного ведомства.

4) По военно-транспортной коллегии — дела исключительной важности, являющиеся особо опасными для состояния транспорта СССР и дела персональной подсудности высших должностных лиц транспорта.

5) По специальному судебному присутствию Верхсуда СССР — уголовные и гражданские дела исключительной важности, затрагивающие интересы двух или нескольких союзных республик, а также дела по обвинению в должностных или иных преступлениях членов ЦИК и СНК СССР, председателя Верхсуда СССР, его заместителя, членов пленарных заседаний, членов коллегий и запасных членов Верхсуда СССР, прокурора Верхсуда, его заместителя и двух помощников.

§ 5. Особые сессии по трудовым делам. Назначение «Особых трудовых сессий народных судов» формулировано п. «г» ст. 4 Положения о судоустройстве и ст. ст. 168 и 169 Кодекса Законов о Труде. Последние две статьи значительно расширяют компетенцию «Трудовых сессий». В то время как, согласно Положению о судоустройстве, трудовые сессии являются судами лишь по делам, связанным с нарушением Кодекса Законов о Труде, иначе говоря, как бы судами по преимуществу уголовными, Кодекс Законов о Труде предусматривает подсудность этому специальному суду всех споров, возникающих на почве применения наемного труда, т.-е. все индивидуальные и групповые споры между нанимателями и рабочими и служащими.

Выше мы ознакомились с теми мотивами, которые положены в основу образования специальных судов. Это — стремление гарантировать наиболее осведомленный в специальных законах состав суда. В отношении трудовых сессий это достигается постоянством всего его состава. Наравне с обыкновенным народным судом трудовая сессия возглавляется народным судьей. Но вместо сменяемых каждые шесть дней заседателей в нем участвуют постоянные члены: один — по избранию местного губернского совета профессиональных союзов и другой — от местного исполкома из числа работников хозяйственных органов по представлению отделов местного хозяйства или советов народного хозяйства.

Кассационной инстанцией для дел, разрешаемых особыми трудовыми сессиями, является губернский суд.

Не может быть никакого сомнения в том, что в советских республиках, где законы о труде являются одним из крупнейших завоеваний рабочего класса, борьба с нарушениями Кодекса Законов о Труде и вообще прав лиц, работающих по найму, в условиях новой экономической политики требует сугубого внимания. Образование особых сессий по трудовым делам способствует ускорению судебной процедуры по этим делам, обеспечивает единство судебной практики по спорным вопросам трудового права, а участие в составе суда постоянных представителей профессиональных органов и органов по государственному регулированию хозяйства способствует единству судебной и общей политики по трудовым отношениям.

§ 6. Земельные комиссии. Образование специальных судов по земельным делам продиктовано соображениями о приближении этого суда к крестьянству и гарантировании наибольшей осведомленности суда в земельном законодательстве, а также в бытовых и хозяйственных условиях, на почве коих возникают земельные конфликты. Организация земельных комиссий является довольно сложной. В качестве суда первой инстанции фигурируют два учреждения: 1) волостная (районная) земельная комиссия. Ей подсудны все возникающие в пределах волости (района) споры о правах на пользование землею отдельных лиц, дворов или земельных обществ. 2) Уездная (окружная) земельная комиссия. Она разбирает в качестве первой инстанции все споры, возникающие в связи с пользованием государственными земельными имуществами, споры по землепользованию, в которых хотя бы одной стороной являются государственные или общественные учреждения, и споры по землеустройству.

Кассационной инстанцией для дел, разрешенных волостными (районными) и уездными (окружными) земельными комиссиями, является губернская земельная комиссия. Кроме того, предусматривается рассмотрение дел, решенных земельными комиссиями, в порядке контроля Особой коллегией высшего контроля по земельным спорам. Состав этой коллегии утверждается Президиумом ВЦИК. Она состоит из 10 человек, не считая председателя и двух его заместителей. Председатель, два его заместителя и 4 члена представляются в ВЦИК Наркомземом, 3 члена представляются Наркомюстом и 3 члена Федеральным комитетом по земельному делу при Президиуме ВЦИК.

Рациональность существования специального суда по земельным делам оспаривается многими деятелями советской юстиции. Высказывается взгляд, что существующая система является слишком сложной, процедура в земельных комиссиях слишком длительная, составы земельных комиссий недостаточно авторитетны, что замечается чересполосица в осуществлении функций земельных комиссий и народного суда, ибо споры по разделам

крестьянского двора подсудны и народному суду и земельным комиссиям. На практике весьма часты случаи, когда одно и то же дело разбирается и судом и земельными комиссиями. Исходя из этих соображений, V с'езд деятелей советской юстиции высказался за упразднение специального суда по земельным делам и за передачу подведомственных им споров, кроме споров по землеустройству, в ведение народных судов.

§ 7. Арбитражные комиссии. Арбитражные комиссии состоят: 1) при СТО СССР, 2) при Экосо РСФСР, 3) при совнаркомах автономных республик, при исполкомах автономных областей, при областных и губернских исполнительных комитетах.

Назначение арбитражных комиссий — рассмотрение имущественных споров между госучреждениями. По Положению об арбитражных комиссиях РСФСР, им подсудны также споры между госучреждениями, — с одной стороны, и смешанными акционерными обществами, а также между госучреждениями и кооперативными организациями не ниже губернского масштаба в том случае, когда последние согласны на рассмотрение дела в арбитражной комиссии.

Образование арбитражных комиссий обусловливается тем, что споры между госучреждениями имеют исключительный характер, поскольку в этих спорах заинтересованности отдельных участников не может быть придано такое же значение, какое имеет интерес частного лица в каком-либо спорном деле. По общему правилу, интерес частного лица в каком-либо имущественном конфликте защищается применением той нормы закона, которой он огражден. За очень редкими исключениями для решения по спорному гражданскому делу достаточно формального обоснования.

Когда возникает конфликт между двумя госучреждениями, т.-е. двумя органами одного и того же верховного обладателя прав — государства, — формальная защита прав и интересов отдельных органов не имеет этого значения, — поэтому формального, строго правового решения здесь недостаточно. Здесь принцип хозяйственной и политической целесообразности имеет приоритет над формально-юридическим моментом.

Этим определяется та сравнительная свобода усмотрения, которая присвоена арбитражным комиссиям в постановке решения: они имеют право не только отсрочить или рассрочить исполнение обязательства, каковое право присвоено также и народному и губернскому судам, но имеют право также заменить один предмет исполнения другим, а в исключительных случаях они имеют право вовсе или частично освободить от обязательства или ответственности.

§ 8. Государственный нотариат. Весьма существенным звеном в советской судебной системе является государственный нотариат. Назначение нотариальных учреждений заключается в удостоверении сделок и выполнении иных нотариальных действий, предусматриваемых соответствующими законами. Нотариусы и сотруд-

ники нотариальных контор получают вознаграждение только от государства. Нотариальные конторы состоят в непосредственном ведении губернского суда. Заведующий нотариальной конторой назначается, перемещается и увольняется губернским и уездным исполкомами. Кандидат на должность нотариуса должен удовлетворять требованиям общественно-политической квалификации, пред'являемым к кандидатам на должность нарсудьи, и, кроме того, подвергается специальному испытанию. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 14 мая 1926 г. подчеркивается роль нотариусов как органов по оказанию юридической помощи населению. Ст. 12 этого постановления гласит: «При совершении нотариальных действий государственные нотариусы обязаны оказывать трудящимся активное содействие к ограждению их прав и законных интересов, чтобы юридическая неосведомленность, малограмотность и т. п. обстоятельства не могли быть использованы им во вред».

В функциях государственного нотариата следует отметить те действия, которые на него впервые возложены согласно Положению о нем от 4 октября 1926 г. (см. Собр. Уз. 1926 г. № 74, ст. 576). Сюда относятся: 1) учинение исполнительных надписей на нотариально удостоверенных сделках и протестованных векселях и 2) принятие денег в депозит. И та и другая операции раньше выполнялись народным судом. Исполнительные надписи заменяют судебные приказы и учиняются в тех же случаях, когда выдаются судебные приказы. Передача этих действий в нотариат, разгружая суд, в то же время представляет большие удобства для граждан, для которых нотариат чаще доступнее, чем суд, благодаря его меньшей загруженности работой и лучшей технической оборудованности.

§ 9. Советская прокуратура. Учреждение прокуратуры в РСФСР относится к 1922 г. (постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г.; распубликовано в «Известиях» № 132 от 16 июня 1922 г.). В Положении о прокуратуре, основные принципы которого вырабатывались при непосредственном участии тов. Ленина, выявляется вся сущность советского понимания этого института.

Прокуратура была учреждена в целях наблюдения за осуществлением законности, понимаемой как единое начало.

«Законность, — писал по этому поводу тов. Ленин, — не может быть калужская или казанская, а должна быть единая, всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик».

В 1924 г. эта мысль о единой законности и единстве наблюдения за ее осуществлением была реализована учреждением Верховного суда СССР, на который была возложена обязанность давать руководящие раз'яснения по общесоюзному законодательству и заключения о законности с точки зрения Конституции постановлений союзных ЦИК и СНК (ст. ст. 25—27 Наказа Верховному суду). Декретом 23 ноября 1924 г. Наказ Верховному суду был дополнен Положением о прокуратуре Верховного

суда, на которую возлагались функции: а) общего надзора за законностью (ст. 22), б) судебного надзора и в) надзора за закономерностью действий Об'единенного государственного политического управления. Таким образом, учреждение прокуратуры имело целью осуществление надзора от имени государства за законностью всех действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных учреждений и лиц с одной стороны, и осуществление судебной деятельности (руководство следственно-розыскной работой, надзор за правильностью содержания под стражей, поддержание обвинения на суде) — с другой стороны.

В целях осуществления первой задачи представители прокуратуры на местах были освобождены от подчинения местным органам власти и поставлены в совершенно независимое от последних положение. Прокурорской власти на местах вменено в обязанность, наблюдая за деятельностью местных органов власти и местных учреждений, входить в губернские и уездные исполнительные комитеты с представлениями об отмене или изменении изданных этими учреждениями постановлений и распоряжений и опротестовывать таковые в советы народных комиссаров или президиумы ЦИК.

Отсюда — право представителей прокуратуры присутствовать на всех заседаниях исполнительных комитетов советов с совещательным голосом.

В области борьбы с преступностью на прокуратуру возложен ряд функций — от чисто судебно-следственных обязанностей (надзор за производством дознаний и предварительного следствия, поддержание обвинения на суде) до наблюдения за правильностью содержания под стражей и опротестования действий судебных органов в порядке надзора.

Судебно-контрольная деятельность прокуратуры находит себе место и в гражданском процессе, участие в котором вменяется прокуратуре законом в обязанность по ряду дел (см. ст. Ф. И. Вольфсона).

II. ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО.

Проф. Ф. И. Вольфсон.

§ 1. Основные начала гражданского судопроизводства. В настоящее время не приходится доказывать классовый характер права и государства, не приходится доказывать и того, что суд, как орган государства, является учреждением классовым по своему назначению.

Совершенно очевидно, что формы деятельности суда, определяемые Процессуальным Кодексом, имеют первостепенное значение. Ясное дело, что классовый характер должен быть присущим и тем нормам, которые регулируют функции и порядок

деятельности суда в направлении отыскания законного и справедливого решения. Поскольку неправильно представление о государстве как о надклассовой или внеклассовой организации, постольку же неестественно представление о суде как об органе, для которого безразлично классовое положение сторон, участвующих в процессе.

Классовое безразличие, классовое беспристрастие суда есть лицемерие буржуазной юстиции, подобно тому как буржуазной ложью является учение о надклассовой природе государства.

Но классовый характер процессуальных норм в целом отнюдь не может быть отождествляем с пристрастием суда к той или иной стороне в конкретном деле.

Декларируя в самом неприкрашенном виде классовый характер советской юстиции в целом, советский закон создает тем бо́льшие предпосылки для действительного устранения из процесса всяких личных симпатий и антипатий суда к сторонам в рамках отдельного конкретного судебного процесса. Здесь не может быть места этому недопустимому пристрастию, поскольку сам закон достаточно ограждает интересы более слабой стороны или того из тяжущихся, интересы которого по соображениям общей политики советского государства пользуются известными установленными законом преимуществами.

В чем проявляется классовый характер гражданско-процессуальных норм?

Наиболее ярко он выражен в ст. ст. 2, 4 и 5 Гражданского Процессуального Кодекса. Основной принцип гражданского процесса, который выражен в этих статьях и который проходит красной нитью через весь Кодекс, может быть формулирован как принцип активности государства в возбуждении гражданского дела в суде и активности суда в исследовании обстоятельств дела в целях достижения действительно справедливого решения.

Поскольку гражданские права являются социальной функцией их обладателей, постольку нарушение прав хотя бы и отдельного лица не может быть безразличным с точки зрения интересов государства. Поэтому в тех случаях, когда нарушение частного права является вместе с тем и ощутительным нарушением социально-хозяйственных функций государства, государство должно не только оказать помощь пострадавшему от нарушения права в том случае, когда он обращается в суд за его защитой, но и должно проявить инициативу в деле защиты права в судебном порядке. Осуществление этой инициативы возлагается на прокурорский надзор. Ст. 2 Гражданского Процессуального Кодекса формулирует это правило следующим образом: «Суд приступает к рассмотрению дела не иначе как по заявлению заинтересованной в том стороны». Здесь мы видим еще проявление принципа частной автономности гражданских прав, которая присуща еще в значительной мере социально-экономическим отно-

шениям периода нэпа. Но этот принцип ограничивается и корректируется той ролью, которая присуща государству как активному регулятору социально-экономических отношений. Поэтому продолжение ст. 2 Гражданского Процессуального Кодекса гласит: «Прокурор вправе как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов государства или трудящихся масс». Активная роль государства в возбуждении гражданских дел, независимо от заявлений сторон, нашла свое выражение также и в ряде постановлений Гражданского Кодекса. Так, ст. 33 Гражданского Кодекса постановляет: «Когда лицо под влиянием крайней нужды вступило в явно невыгодную для себя сделку, суд, по требованию потерпевшей стороны или подлежащих государственных органов и общественных организаций, может либо признать сделку недействительной, либо прекратить ее действие на будущее время».

Примечание к ст. 33 Гражданского Кодекса формулирует аналогичное положение в весьма категорической форме: «Должностные лица обязаны пред'являть гражданские иски о признании недействительными явно невыгодных (кабальных) сделок, заключаемых семьями лиц, призванных к отбыванию обязательной военной службы в Красной армии и флоте».

Если осуществление гражданского права является социальной функцией, если тот же характер придается судебной защите этого права, то ясно, что суверенность и автономность тяжущегося в осуществлении им своих прав на суде, в пользовании так называемыми процессуальными правами должны быть существенно ограничены. Поэтому «принятие отказа стороны от принадлежащих ей прав и судебной их защиты зависит от суда» (ст. 2 ГПК). Отказ от либерального принципа laissez faire, laissez passer в вопросе о возбуждении и продолжении возбужденных уже гражданских дел, провозглашение принципа инициативы и активности суда нашли свое яркое выражение в ст. 5 Гражданского Процессуального Кодекса, значительно умаляющей столь характерный для старого процесса принцип состязательности: «Суд обязан всемерно стремиться к уяснению действительных прав и взаимоотношений тяжущихся, почему, не ограничиваясь представленными об'яснениями и материалами, он должен, посредством предложенных сторонами вопросов, способствовать выяснению существенных для разрешения дела обстоятельств и подтверждению их доказательствами, оказывая обращающимся к суду трудящимся активное содействие к ограждению их прав и законных интересов, дабы юридическая неосведомленность, малограмотность и подобные тому обстоятельства не могли быть использованы им во вред. При этом суд раз'ясняет обращающимся к нему сторонам их процессуальные права и необходимые формальности, предупреждая о последствиях, связанных с процессуальными действиями или упущением их».

Мы полностью цитировали 5 ст. Гражданского Процессуального Кодекса во внимание к тому, что эта статья весьма отчетливо определяет роль и задачи суда в общей системе советского социального и культурного строительства. Не формальный, безразличный «юридический» подход к делу «законника»-судьи, а внимательное отношение к положению стороны в процессе, ее индивидуальным особенностям, определяемым социально-бытовыми условиями среды, к которой она принадлежит, — отношение судьи-общественника, активного строителя социалистического общества, — вот что характеризует роль судьи в гражданском процессе. Ориентируясь на судью-общественника, судью-политика, Гражданский Процессуальный Кодекс дает ему советский закон как основное орудие для разрешения имущественных конфликтов. Но, чуждый юридического фетишизма, Процессуальный Кодекс предоставляет ему право выйти за пределы формальных велений закона в тех случаях, когда эти веления в применении к конкретным обстоятельствам того или иного дела расходятся с теми задачами, к осуществлению которых стремится рабоче-крестьянское правительство. В этом случае веление закона отступает перед социалистическим правосознанием судьи (ст. ст. 3 и 4 ГПК).

Для общей характеристики основных положений советского гражданского процесса следует остановиться на постановлениях его, направленных к ускорению производства. Ясно, что отказ от принципа состязательности в значительной мере облегчает задачу ускорения процесса и предупреждения волокиты. Не повторяя того, на что мы уже имели случай указать при изложении начал судоустройства по вопросу о порядке обжалования, а констатируя лишь, что отказ от апелляционного пересмотра дел, а также установление широкой подсудности местного народного суда, является весьма серьезным средством борьбы с волокитой, мы здесь остановимся на специальных постановлениях, продиктованных задачей ускорения процесса.

Здесь в первую очередь следует остановиться на декларативной статье, помещенной в главе первой Основных Положений Гражданского Процессуального Кодекса. Ст. 6 Гражданского Процессуального Кодекса гласит: «Стороны обязаны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. Всякие злоупотребления и заявления, имеющие целью затянуть или затемнить процесс, немедленно пресекаются судом». Серьезное значение в деле устранения волокиты имеют постановления о предварительных действиях судьи по подготовке дела к слушанию, о вызове в суд сторон, свидетелей, о собирании доказательств, о судоговорении и вынесении решения.

Как известно, одним из наиболее распространенных способов, практиковавшихся в старом суде недобросовестными ответчиками в целях уклонения от суда или затягивания процесса, служило уклонение от получения повестки путем сокрытия своего местожительства. Ст. ст. 26 и 72 Гражданского Процессуального Ко-

декса пресекают такую возможность. Иск к ответчику, местожительство коего неизвестно, пред'является по месту нахождения имущества или по последнему известному месту постоянного жительства или занятия; последнее известное местожительство, или занятие, ответчика должно быть, во всяком случае, достоверно установлено (ст. 26 ГПК). При неизвестности фактического местопребывания ответчика суд не обязан ожидать извещения о действительном получении повестки вызываемым, а назначает дело к слушанию по поступлении в суд копии повестки с надписью домоуправления последнего известного местожительства ответчика о состоявшемся получении им (домоуправлением) повестки (ст. 72).

Рассмотрение гражданских дел с участием народных заседателей, вызываемых в суд всего на 6 дней, настойчиво подчеркивает необходимость ускорения процесса, предупреждения не вызываемых необходимостью случаев отложения дел, назначенных уже к слушанию. Ибо отложенное дело будет заслушано в другом составе, и судебный процесс не будет удовлетворять основному принципу судебного разрешения дела, заключающемуся в непосредственной связи решения с усвоением судом всех обстоятельств дела и об'яснений сторон. Поэтому предварительная подготовка дела к слушанию в судебном заседании должна приближаться к действиям, аналогичным предварительному следствию по уголовному делу, с той лишь разницей, что все поверочные действия должны совершаться в самом судебном заседании всем составом суда. Здесь предварительные действия суда должны заключаться в предусмотрении всех необходимых по делу доказательств и подготовке их к первому судебному заседанию. Надо констатировать, что постановления Гражданского Процессуального Кодекса по этому вопросу являются недостаточно исчерпывающими, хотя общее правило о том, что дело должно быть, как правило, рассмотрено в одном заседании, выражено в нем достаточно выпукло. 106 ст. Гражданского Процессуального Кодекса требует, чтобы все доказательства по делу были представлены сторонами к первому заседанию по делу. «Представление сторонами новых доказательств после начала разбора дела допускается только в случае признания судом уважительности причин, препятствовавших своевременному представлению доказательств». В связи со ст. 106 должна быть поставлена и ст. 80 Гражданского Процессуального Кодекса, согласно коей: «Суд может по просьбе истца до вызова ответчика удовлетворить частные ходатайства о вызове свидетелей, выдаче свидетельств для получения документа или справки или затребовать таковые и т. п., если по своему характеру они не могут вызывать возражений ответчика и необходимы для разрешения дела». По поводу этой статьи необходимо отметить, что ее редакция не совсем отвечает той задаче ускорения процесса, которой она продиктована, и что в ней нашло выражение начало состязательности, которое советское

судопроизводство значительно ограничивает. В действительности забота об ускорении процесса лежит на суде, и ставить ускорение процесса в зависимость от просьбы стороны неправильно. Затем, совершенно излишне указание на то, что для затребования доказательств без вызова ответчика следует войти в обсуждение того, будет ли возражать против их представления ответчик или он согласится. Если то или иное доказательство необходимо, то, казалось бы, нечего считаться с возможными возражениями ответчика.

Весьма действительным средством ускорения гражданского процесса является ст. 108 Гражданского Процессуального Кодекса, предупреждающая затягивание судебных заседаний излишними прениями. Суд, признавая дело достаточно выясненным, прекращает судоговорение и приступает к вынесению решения. По общему правилу, решение должно быть вынесено вслед за судебным разбирательством. Только в исключительных случаях, если в силу сложности дела изготовление решения требует продолжительного времени или предварительной подготовки, суд может, по особому определению, публично об'явленному, отложить об'явление решения на срок не свыше трех дней.

§ 2. Предел формализма в гражданском процессе. Отличительной чертой Гражданского Процессуального Кодекса в сравнении с дореволюционным Уставом Гражданского Судопроизводства и современными иностранными процессуальными кодексами является его краткость. Законодатель не имел в виду связывать судью жесткими формальными постановлениями. Гражданский Процессуальный Кодекс дает основные вехи судебного разбирательства, предоставляя судье значительный простор в изыскании путей «к уяснению действительных прав и взаимоотношений тяжущихся» (ст. 5 ГПК). В некоторых случаях закон прямо освобождает судью от требования доказательств, предоставляя ему разрешать вопросы факта на основании своего житейского опыта и судейского убеждения. «Суд определяет, можно ли признать известное обстоятельство не нуждающимся в доказательствах» (ст. 120 ГПК). «Допущение тех или иных доказательств, представленных сторонами, зависит от того, найдет ли их суд существенными для дела» (ст. 119 ГПК). Наконец, огромное значение в деле установления не формального права, а материальной правды имеет постановление о пределах допустимости свидетельских показаний. Не всегда надежное, но весьма часто единственное средство установления важных для дела обстоятельств, свидетельские показания могут быть допущены в доказательство каких угодно фактов и обстоятельств. «Свидетельские показания допускаются во всех случаях, кроме тех, когда закон для определенных действий и отношений устанавливает обязательную письменную форму» (ст. 128 ГПК).

Отрицательным отношением к формализму, стремлением к возможному упрощению судебной процедуры и экономии работы

судебного аппарата продиктовано постановление ст. 166 Гражданского Процессуального Кодекса о праве суда заменить выбывающего из дела истца, а также и ответчика, если по рассмотрении дела выясняется, что тот или другой вступил или привлечен к делу неправильно.

§ 3. Участие прокуратуры в гражданском процессе. В непосредственной связи с изложенными характерными чертами советского гражданского судопроизводства, как системы правил, имеющих в виду в максимальный мере упростить процесс, защитить права трудящихся и государства в соответствии с советскими законами, стоит вопрос об участии прокурора в гражданском процессе. Нет сомнения в том, что защита интересов отдельного трудящегося, а также и государства, возлагаемая на суд, носила бы односторонний характер, искажала бы процесс, как об'ективное средство выяснения действительных взаимоотношений сторон, если бы суд, который по положению своему должен стоять над тяжущимися, был вынужден всегда, в том числе и в сложных делах, в процессе исследования дела становиться на одну сторону, помогать ей в порядке ст. 5 Гражданского Процессуального Кодекса и т. д. Это создавало бы большую и трудно примиримую раздвоенность в положении суда и подрывало бы доверие к суду как к об'ективному, над сторонами стоящему органу государства.

Пособником суда в этом отношении является прокурор. Задача его заключается в обосновании прав трудящегося и государства с точки зрения советской законности. Ему предоставлены на этот счет большие права и возможности. Мы видели, что прокурор имеет право возбуждать дело в порядке ст. 2 Гражданского Процессуального Кодекса. В этом случае прокурор является стороной в процессе, истцом. Прокурор имеет право в любой стадии процесса принять в нем участие, становясь на сторону истца или ответчика. Прокурору принадлежит также право кассационного протеста любого решения.

§ 4. Обжалование решений. Вынесенное по делу решение по гражданскому делу является по существу окончательным и подлежит обжалованию лишь в кассационном порядке: на решение народного суда жалоба подается в губернский суд в двухнедельный срок, на решение губернского суда жалоба подается в месячный срок в Верховный суд. Поскольку под кассацией решения обычно понимается отмена решения лишь в случае нарушения закона, советский порядок рассмотрения дел в кассационной инстанции не может считаться «чисто-кассационным» рассмотрением, ибо, согласно ст. 237 Гражданского Процессуального Кодекса, «основанием к отмене решения может служить: а) нарушение или неправильное применение действующих законов, в частности ст. 4 настоящего Кодекса, или б) явное противоречие решения фактическим обстоятельствам дела, установленным на суде».

Поскольку суд второй инстанции обязан проверить соответствие решения фактическим обстоятельствам дела, постольку он обязан критически проверить фактические обстоятельства дела, иначе говоря, войти «в существо» решения, такой порядок рассмотрения дела правильнее характеризуют как «ревизионно-кассационный» порядок.

§ 5. Пересмотр решений. В исключительных случаях допускается пересмотр решения. Пересмотр решений, вступивших в законную силу, возможен по двум основаниям: 1) по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. ст. 251—253 ГПК) и 2) в порядке надзора. По вновь открывшимся обстоятельствам решение может быть пересмотрено в следующих случаях: а) когда открылись новые обстоятельства, имеющие существенное для дела значение, которые не были и не могли быть известны той или иной стороне; б) когда по делу, по которому состоялось решение, установлены судебным приговором ложные показания свидетелей, преступные деяния сторон, их представителей или экспертов или преступные деяния членов суда, участвовавших в деле, и в) когда решение основано на документах, признанных впоследствии по приговору суда, по уголовному делу, подложными или когда отменено постановление суда, положенное в основание данного решения. Изложенные обстоятельства служат основанием для возбуждения каждой из участвующих в деле сторон, а также прокуратурой и председателем соответствующего губсуда, ходатайства перед Верховным судом республики о пересмотре дела. Пересмотр решений в порядке надзора (ст. ст. 254, 254-а, б, в и г ГПК) возможен тогда, когда по делу установлено особенно существенное нарушение действующих законов или явное нарушение интересов рабоче-крестьянского государства или трудящихся масс вопреки прямому требованию закона. Решения, вынесенные народным судом, могут быть по представлению председателя губсуда или по протесту губернского прокурора отменяемы пленумом губернского суда. Решение, вынесенное губсудом в качестве первой инстанции, вносится на рассмотрение в порядке надзора в гражданскую кассационную коллегию Верхсуда. Решения судебной коллегии Верховного суда и определения гражданской кассационной коллегии Верховного суда могут быть внесены в порядке надзора в пленум Верховного суда по протесту председателя Верховного суда, его заместителя, прокурора республики и его помощника при Верховном суде.

§ 6. Исполнение судебных решений. Гражданский Процессуальный Кодекс издания 1923 г. устанавливал тот принцип, что решение суда, являясь окончательным, подлежит немедленному исполнению, не выжидая истечения срока обжалования или рассмотрения второй инстанцией кассационной жалобы. Исключение было установлено лишь для решений, вынесенных против государственных предприятий. Такие решения признавались вступившими в законную силу лишь по истечении кассационного срока.

или по утверждении их кассационной инстанцией. Согласно ст. 187 Гражданского Процессуального Кодекса издания 1923 г., суд по просьбе ответчика, во внимание к серьезности изменений в правоотношениях сторон, вносимых решением, мог приостановить исполнение решения впредь до утверждения его кассационной инстанцией.

Суды первой инстанции, однако, довольно редко практиковали приостановление решений в порядке статьи 187 Гражданского Процессуального Кодекса. Это чрезвычайно осложнило взаимоотношения сторон по многим делам, решения по коим отменены кассационными инстанциями. Возникло значительное число дел о повороте решений, приведенных в исполнение до рассмотрения кассационных жалоб. Ввиду этого постановлением ВЦИК и СНК от 16 февраля 1925 года правила ст. 186 и 187 Гражданского Процессуального Кодекса изменены в следующем направлении. По общему правилу, решение приводится в исполнение лишь по истечении срока на обжалование, а в случае подачи кассационной жалобы — по оставлении ее без последствий. На-ряду с этим вводится институт немедленного исполнения — по некоторым делам обязательного, а по другим факультативного. Предварительное исполнение обязательно по делам: 1) о заработной плате и алиментах, 2) по искам, основанным на протестованных векселях и других бесспорных документах, предусмотренных ст. 210 Гражданского Процессуального Кодекса, 3) по искам, признанным ответчиком.

Немедленное исполнение может быть допущено судом (факультативно) по искам: 1) основанным на удостоверенных в нотариальном порядке документах или документах, признанных ответчиком, 2) по искам о выселении за истечением срока найма и 3) во внимание к особым обстоятельствам отдельного дела, когда от замедления приведения в исполнение решения может наступить значительный ущерб для взыскателя.

Техника советского исполнительного процесса не представляет значительных, существенных особенностей, за исключением некоторых моментов, обусловливаемых общей политикой рабоче-крестьянской власти. В этом отношении заслуживают внимания постановления по следующим вопросам: 1) какое имущество не может подлежать аресту и продаже по долгам, 2) в каком порядке производится взыскание с государственных учреждений и предприятий, 3) как обращается взыскание на заработную плату, 4) в каком порядке распределяется вырученная от ликвидации имущества сумма между несколькими взыскателями в том случае, когда эта сумма недостаточна для удовлетворения всех взыскателей.

1. По первому вопросу ст. 271 Гражданского Процессуального Кодекса содержит следующее постановление: «Взыскание обращается путем наложения на имущество должника ареста, производства описи, опечатания и продажи, за исключением: а) не-

обходимого для него и для находящихся на его иждивении лиц платья, белья, обуви и предметов домашнего обихода, б) орудий производства и инструментов, необходимых для профессионального занятия, ремесла или мелкого кустарного промысла должника, в) необходимых орудий сельского хозяйства, одной коровы, одной лошади или заменяющего их другого вида скота с необходимым на три месяца количеством корма, г) семян, в количестве, необходимом для предстоящего посева обрабатываемой должником земли, д) неснятого урожая и е) паевых взносов должника в потребительские общества и первичные сельскохозяйственные кооперативы, если взносы эти поступили в распоряжение обществ или кооперативов».

2. Взыскание с государственных органов производится в различном порядке, в зависимости от того, состоит госучреждение или предприятие на государственном бюджете или на хозяйственном расчете.

На имущество, принадлежащее государственному учреждению, состоящему на госбюджете, взыскание не обращается. Действия судебного исполнителя ограничиваются тем, что он сообщает должнику повестку вместе с копией исполнительного листа. Если платеж не последует, судебный исполнитель выдает об этом справку взыскателю, которому предоставляется право подать жалобу на уклонение госучреждения от исполнения судебного решения.

Если госучреждение состоит на хозяйственном расчете, то взыскание производится в общем порядке, т.-е. по истечении срока (от 2 недель до 1 месяца), даваемого на добровольное исполнение, производятся опись и арест, а также продажа имущества.

Не может быть обращено взыскание на средства, потребные для выдачи заработной платы за истекшее время и за две недели вперед, а также на имущество, из'ятое из гражданского оборота или же входящее в состав основного капитала предприятия.

3. При обращении взыскания на заработную плату соблюдаются следующие правила: 1) совершенно освобождается от взыскания часть заработной платы, равная минимуму зарплаты данной местности для первого разряда тарифной сетки, 2) с излишка сверх этого минимума допускается удержание на погашение долгов — не более 50% по алиментным взысканиям и 20% по всем прочим долгам.

4. Вопрос о распределении денег, вырученных от продажи имущества должника, между несколькими кредиторами, если этих денег недостаточно для удовлетворения всех претензией, составляет по существу вопрос материального права, а не процесса. Поэтому правила об этом содержатся также в материальном Гражданском Кодексе (ст. 101). Помещение этих правил в Гражданском Процессуальном Кодексе об'ясняется исключительно тем, что с этим вопросом приходится сталкиваться в процессе исполнения

решения. Существо того решения, которое советский законодатель дает по этому вопросу, сводится к следующему: устанавливается очередность в порядке удовлетворения отдельных категорий взыскателей и пропорциональность в распределении между взыскателями одной категории. Очередность эта следующая: 1) претензии по заработной плате рабочим и служащим, по социальному страхованию и по алиментам, 2) задолженность по акцизу, лежащему на имуществе, 3) недоимки по налогам и сборам как общегосударственным, так и местным, 4) претензии залогодержателя (в отношении сумм, вырученных от продажи заложенного имущества), 5) претензии государственных учреждений и предприятий, учреждений сельскохозяйственного кредита всех степеней, а также кооперативных организаций (центральных, областных, губернских, городских, уездных и районных), 6) претензии прочих кредиторов.

Весьма существенным звеном в советской судебной системе является государственный нотариат. Назначение нотариальных учреждений заключается в удостоверении сделок и выполнении иных нотариальных действий, предусматриваемых соответствующими законами. Нотариусы и сотрудники нотариальных контор получают вознаграждение только от государства. Нотариальные конторы состоят в непосредственном ведении губернского суда. Заведующий нотариальной конторой назначается, перемещается и увольняется губернским и уездным исполкомами. Кандидат на должность нотариуса должен удовлетворять требования общественно-политической квалификации, пред'являемым к кандидатам на должность нарсудьи, и, кроме того, подвергается специальному испытанию. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 14 мая 1926 г. подчеркивается роль нотриусов как органов по оказанию юридической помощи населению. Ст. 12 этого постановления гласит: «При совершении нотариальных действий государственные нотарнусы обязаны оказывать трудящимся активное содействие к ограждению их прав и законных интересов, чтобы юридическая неосведомленность, малограмотность и т. п. обстоятельства не могли быть использованы им во вред».

III. УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО.

Проф. А. Я. Вышинский.

§ 1. Публичность. Один из лучших представителей старой школы буржуазного права, А. Боровиковский, характеризуя особенности современного ему судопроизводства, отмечал его полную недоступность для «темных людей».

«Устав гражданского судопроизводства, — писал он, — рассчитан на людей, могущих «присылать» адвокатов... Для таких людей они (законы — *А. В.*) прекрасны. Но не для мужика они писаны...» («Отчет судьи», III — Дела мужичьи).

А. Боровиковский подметил этой характеристикой главную особенность дореволюционного законодательства, и не только гражданского, но и уголовного: оно не для мужика, не для трудящегося люда писано. Оно создано для «господ», для господствующих классов, для укрепления и защиты их господства.

Классовая природа дореволюционного законодательства проявляется, таким образом, даже в таких формальных, таких «беспристрастных» областях, как нормы процессуального права, далекого на первый взгляд от всякой «философии». В действительности, философия господствующего в обществе класса проявляется и не может не проявляться, в силу классовой природы всех общественных институтов, и в нормах права, определяющих порядок и способы применения законов материального характера.

В этом отношении советское право ничем не отличается от всякого другого права. Советское право носит совершенно определенно выраженный классовый характер, проникающий собой и право уголовно-процессуальное. Классовый характер советского уголовного процесса явственно виден из целого ряда статей уголовно-процессуальных кодексов и отдельных институтов советского судебного права.

Самое построение уголовного процесса, не знающего принципа состязательности в его обще-континентальном виде; институт кассации, отличающийся такими специфическими чертами, которые не позволяют смешивать его с кассацией «чистого» типа, господствующей в буржуазном процессе; наконец, такой институт, как гражданский иск в уголовном суде, от начала до конца пропитанный духом защиты и охраны интересов наиболее беззащитных, наиболее неподготовленных и наименее искушенных в тонкостях юридического крючкотворства лиц, как общее правило принадлежащих к широким массам трудящихся, — вот ряд доказательств той особой природы советского уголовного процесса, которая отличает его от буржуазного процесса и придает ему специфический, пролетарский характер. Вот почему нельзя отказать в справедливости и тем критикам советского уголовного процесса, которые, несмотря на все свои грубейшие искажения и извращения в толковании этого процесса, правильно подчеркивают его строго классовую сущность.

Основная задача уголовного процесса — наилучшее обеспечение правильного применения норм материального права. Эта задача в применении к советскому процессу означает в конечном счете обеспечение защиты интересов рабоче-крестьянского государства или, как выражаются Основные Начала уголовного законодательства, обеспечение судебно-правовой защиты государства трудящихся от общественно опасных деяний, подрывающих власть трудящихся.

В этой формуле с достаточной очевидностью выражена классовая сущность советского суда, советского уголовного права как материального, так и процессуального. Интересы рабочего

класса, ведущего в союзе с крестьянством революционную борьбу за свое социальное освобождение, составляют основной об'ект уголовно-правовой защиты, осуществляемой деятельностью советского суда.

Защита именно этих интересов (интересов общества трудящихся) и составляет узловой пункт в уголовно-процессуальном советском праве, как и в уголовно-материальном праве. Советский суд призван защищать раньше и больше всего интересы господствующих в данном обществе классов, ставя своей задачей укрепление классового господства трудящихся, охрану их интересов, как класса, а не как отдельных лиц, как «суб'ектов права».

Вот почему через уголовно-процессуальные кодексы советских республик красной нитью проходит начало публичности, однако, не в малой степени не вступающее в противоречие с началом индивидуальным, не подавляющее и не уничтожающее личности, вопреки мнению некоторых буржуазных юристов, кричащих в своей мещанской ограниченности о подавлении в советском праве личности и личной инициативы (см., например, пражский сборник «Право Советской России», ст. Тимашева, «Уголовное судопроизводство», стр. 267).

Начало публичности находит свое выражение в советском уголовно-процессуальном праве в целом ряде как общесоюзных, так и республиканских норм, проникает собой все стадии судопроизводства.

Обратимся раньше всего к вопросу о возбуждении уголовного преследования. Согласно ст. 4 Основ уголовного судопроизводства, уголовное преследование в СССР возбуждается в надлежащих случаях ex officio органами государственной власти, при чем прокуратура, следователи, органы дознания и судьи обязаны принимать к своему производству все заявления о преступлениях, от кого бы они ни исходили: от государственных учреждений, общественных организаций или от частных лиц.

Тот же публичный интерес обусловил и норму, выраженную в ст. 5 Основ, воспрещающей судебным органам отказывать в принятии к своему производству или прекращать производством уголовные дела на том основании, что «в уголовном законе не указано признаков этого деяния», представляющегося, однако, общественно-опасным.

Публичный интерес наложил свою печать и на условия, препятствующие возбуждению уголовного преследования, с одной стороны, и прекращающие возбужденное преследование — с другой. Указывая эти условия, — смерть обвиняемого, истечение давности, применение амнистии, примирение потерпевшего с обвиняемым, отсутствие жалобы потерпевшего в делах частного обвинения, отсутствие состава преступления, — ст. 6 Основ, однако, предусматривает случай, когда действие одного из этих условий может быть парализовано вмешательством прокуратуры. Этот случай касается как раз той области правоотношений, которые

обычно целиком относятся к компетенции частных лиц. Мы имеем в виду выраженное в п. «г» ст. 6 Основ правило, согласно которому, несмотря на отсутствие жалобы потерпевшего, прокуратура может возбудить данное дело по собственной инициативе.

Во имя этого же публичного интереса Уголовный Процессуальный Кодекс РСФСР, Уголовный Процессуальный Кодекс УССР и др. республик конструируют правило, которое позволяет возбуждать или продолжать уголовное преследование и в отношении уже умерших лиц, если приписываемые им преступные действия могут служить, будучи установленными судебными приговорами, основанием к возобновлению других дел, ранее разрешенных в судебном порядке.

Дореволюционный уголовный процесс, устанавливавший в ст. ст. 939, 1117—1123 Устава Уголовного Судопроизводства порядок возобновления уголовных дел после смерти осужденных, не подчеркивал с такой решительностью, как это делает советское уголовно-процессуальное право, этот момент защиты прав личности, прав осужденного.

Ст. 16 Устава Уголовного Судопроизводства содержала в себе категорическое веление прекращения судебного преследования за смертью обвиняемого (п. 1).

Ст. 4 Уголовных Процессуальных Кодексов РСФСР и УССР к правилу аналогичного характера добавляет: «за исключением случаев, предусмотренных ст. 375...» (в УПК УССР — ст. 381), т.-е. случаев, когда преступные действия судьи, лжесвидетельство, ложная экспертиза, подложность доказательств, послужившие основанием к осуждению кого-либо, могут явиться основанием к возобновлению дела, будучи установлены вошедшим в силу судебным приговором.

Так, начало публичности, лежащее в основе этой нормы, как и ряд других наших процессуальных норм, не только не «уничтожает», не «подавляет» начало личное, но обеспечивает его интересы в высшей степени.

Ст. 222 в редакции 22/XI 1926 г. Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР проводила начало публичности в еще большей мере. Эта статья дает легальный выход из того положения, при котором формальные требования закона вступали в столкновение с требованиями жизни и охраняемых законом общих интересов законодательства.

Согласно этой статье, допускается прекращение уголовных дел в тех случаях, когда действие формально подпадает под признаки какой-либо ст. особенной части Уг. Код., но «в силу своей малозначительности и отсутствия вредных последствий лишено характера общественно-опасного» (ст. 6, прим., УК РСФСР, в редакции 22/XI 1926 г.), с одной стороны, и когда «действие, являвшееся в момент его совершения преступным, к моменту расследования его или рассмотрения в суде потеряло характер общественно-

опасного... или если лицо, его совершившее, по мнению суда, к указанному моменту не может быть признано общественно-опасным» (ст. 8 УК).

Эта статья в высшей степени соответствует духу советского законодательства, чуждого формальным требованиям права.

Отказавшись от формального понимания закона, советское правосознание руководствовалось и здесь требованиями общественного интереса. На такой же путь стал и новейший германский Strafprocessordnung 22 марта 1924 г., дающий в § 153 и отчасти в § 154 нормы аналогичного характера.

Несомненно, этот путь — единственно правильный путь развития уголовно-процессуального законодательства, стремящегося интересы публичного порядка поставить выше интересов отдельной личности, с одной стороны, и абстрактных юридических формул — с другой.

Ничтожность преступления, его ничтожная общественная значимость не должны приводить в движение колоссальный механизм государственного судопроизводства. Пусть нарушен формальный закон, государственный интерес обязывает суд подняться выше формальных требований, если преступное деяние не является общественно-опасным, если оно не содержит в себе угрозы интересам общественного правопорядка.

Старое право, создавшее классическую формулу «lex dura, sed lex», стояло на совершенно иной в принципиально-правовом смысле почве.

Начало публичности нашло свое отражение и в организации обвинения на суде.

Поддержание обвинения на суде, это — функция общественного порядка. Она принадлежит по советскому праву прокуратуре, представителям государственных учреждений и представителям, как выражается ст. 18 Основ, общественных организаций рабочих и трудового крестьянства. Правда, потерпевшим также предоставляется по советскому праву в известных случаях право поддержания обвинения на суде. Но эти случаи весьма немногочисленны. По некоторым же делам, возникающим по жалобе потерпевшего (ст. ст. 153, 177, 178 УК), прекращение невозможно в случае примирения сторон (ст. 11 УПК РСФСР). Это лишний раз подчеркивает значение в советском процессе публичного начала.

§ 2. Материальная истина и судейское убеждение. В такой же степени, как начало публичности, в советском процессуальном праве находят свое выражение и такие основные начала процесса, как непосредственность, равноправие сторон, материальная истина.

Советский процесс отвергает формальную истину, как отвергает и формальные доказательства как путь к истине. По советскому праву суд не связан никакими доказательствами. Он вправе допустить такие доказательства, какие признает возможными и необходимыми (ст. 20 Основ).

В этом отношении советский процессуальный закон близок к законодательству буржуазных государств, отказавшихся в свое время от теории законных (предустановленных в законе) доказательств и принявших систему свободного внутреннего судейского убеждения.

Этот новый, по сравнению с господствовавшей до того теорией формальных доказательств, принцип нашел свое отчетливое выражение еще в известном тексте art. 342 французского Code d'instr. crimin., требующем оценки доказательств на основании лишь одного внутреннего судейского убеждения (intime conviction). Советское право также стоит в этом вопросе на этой, ставшей уже общепризнанной, теоретической почве.

Нет никакой возможности, разумеется, определить те пути и средства, при помощи которых складывается это внутреннее судейское убеждение. Тем не менее, оно должно складываться на почве твердо установленных фактов, отражаясь в судебном решении полнотой и ясностью формулировки, опирающейся на определенный фактический материал.

Судейское убеждение может иметь значение, может быть признано таковым лишь тогда, когда факты, принимающие участие в формировании этого убеждения, являются достаточно вескими, убедительными, так сказать, деловыми.

В основе судейского убеждения, выражающегося в судебном решении, должен лежать фактический материал.

Судейское убеждение, это — свободно, т.-е. независимо ни от каких влияний и добросовестно, сложившаяся в судье уверенность в виновности или невиновности обвиняемого, основанная на рассмотрении «всех обстоятельств дела в их совокупности» [1]).

Вместе с тем, судейское убеждение должно быть так выявлено в приговоре, чтобы можно было проверить его обоснованность в кассационном порядке. Если кассационный суд из данных дела не увидит, почему у суда первой инстанции сложилось именно такое убеждение, какое выражено в приговоре, он не может оставить в силе такой приговор и должен отменить его как неправильно постановленный.

Задача установления материальной истины является главнейшей задачей советского суда во всех стадиях его деятельности: на предварительном следствии (ст. ст. 111—114 УПК), на судебном следствии (ст. ст. 57, 58, 319 и др.), при кассационном разбирательстве (ст. ст. 413—415) [2]).

Если всмотреться во все эти статьи действующего советского уголовно-процессуального права, то не может не броситься в глаза именно эта его черта: исканне истины, независимо от формальных условий, стремление вскрыть ее из всей совокупности обстоятельств.

---

[1]) Ст. 319 УПК РСФСР.
[2]) Ст. ст. УПК РСФСР.

§ 3. Начало равноправия сторон и непосредственности в советском суде. Начало равноправия сторон и начало непосредственности в советском уголовном судопроизводстве защищены также достаточно прочно.

Равенство сторон проведено в процессе с исчерпывающей полнотой. В делах, где участвует обвинитель, участие защитника обязательно (ст. 18 Основ, ст. 55 УПК РСФСР, ст. 59 УПК УССР). Права сторон в ходе процесса охраняются судом в равной мере (см. ст. ст. 257,272, 273); стороны имеют одинаковое право отвода состава суда (ст. 278), равноправно дают суду свои заключения и об'яснения, равноправно участвуют в допросе подсудимого, свидетелей, экспертов (ст. ст. 283, 286, 287) [1]).

Нарушение этих прав сторон в известных случаях может влечь за собой кассирование приговора: ст. 415 УПК РСФСР требует обязательной отмены приговора, напр. в случае рассмотрения без участия защитника дела, в котором участие защитника обязательно.

Вследствие принятого в советском праве начала непосредственности, суд обязан рассмотреть дело в одном и том же составе, чему, однако, не противоречит возможность вступления в дело запасного народного заседателя. Непосредственность, конечно, не означает обязательного повторения на суде всех решительно действий, имевших место на предварительном следствии, даже таких существенных, как допрос свидетелей. Исходя из этой точки зрения, советское право знает случай, когда суд вправе отказаться от допроса на судебном следствии тех или иных свидетелей, — это когда показания этих свидетелей, данные ими на предварительном следствии, не вызывают у суда сомнения в своей достоверности (ст. 391 УПК РСФСР).

И это вполне целесообразно, ибо было бы ничем не оправдываемым расточительством сил, средств и времени, если бы при каждом судебном разбирательстве суд был вынужден подвергать проверке на судебном следствии и такие обстоятельства, которые он находит совершенно бесспорными и без такой проверки.

Точно также целесообразно правило и ст. 394 Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР, разрешающее губернским судам прекращать допрос свидетелей в любой момент судебного следствия, как только ими будет признано, что данные обстоятельства уже установлены показаниями других свидетелей и что данные свидетели уже не внесут в дело ничего существенно нового. Началу непосредственности не противоречит и правило ст. 397 УПК РСФСР, предоставляющее суду возможность недопущения прений сторон: непосредственное восприятие фактов, служивших предметом рассмотрения на судебном следствии, может быть столь велико, что становится излишним выслушивание об'яснений сторон, упражняющихся в ораторском искусстве...

---

[1]) Все статьи по УПК РСФСР.

§ 4. Дознание, следствие, прокуратура как звенья одной цепи.

Переходя от вопросов общего характера к вопросам, имеющим более частный характер, следует обратить внимание на особое положение, занимаемое в системе советского уголовного судопроизводства некоторыми его органами.

В отличие от преобладающей в буржуазном праве точки зрения [1]), советское право не видит специфических особенностей в природе различных следственно-обвинительных органов и рассматривает их в качестве равноценных звеньев одной и той же цепи.

Рассматривая положение в советском уголовном процессе органов дознания, следственных органов и органов прокуратуры, мы видим, что их работа представляет собой одну общую линию. В этом отношении УПК РСФСР (в ред. 16 октября 1924 г.) достиг значительно большей функциональной ясности и связи в работе этих органов, с одной стороны, и значительного упрощения тех взаимоотношений, которые до того страдали немалой долей недостатков (параллелизм, пересечение функций, медленность судопроизводства и т. д.) — с другой стороны.

Автор этих строк, выступая докладчиком по вопросам уголовно-процессуальной политики на V с'езде деятелей советской юстиции, в защиту новой системы говорил следующее: «Основной задачей процессуальной политики является создание наиболее экономного процесса, практически легкого, гибкого и наиболее обеспечивающего достижение материальной истины. Осуществление этой задачи теснейшим образом связано: а) с усилением единства работы следственно-розыскных органов, б) с упрощением норм, определяющих собой содержание каждой отдельной стадии процесса, и в) с упрощением норм, определяющих связь и взаимоотношение этих стадий процесса между собой.

«Следственно-розыскные органы (органы дознания и следственной власти), являющиеся, по существу, звеньями одной цепи, подготовляющими материал для судебного рассмотрения, должны в своей деятельности организационно быть частями единого следственно-розыскного аппарата, функционирующего на началах строгого и реального соподчинения, с одной стороны, и точного размежевания сферы их деятельности — с другой».

Единая цепь, это — агент розыска — следователь — прокурор.

Агент розыска, как и следователь, в своей деятельности руководствуется правилами, изложенными в ст. ст. 111—115, 117, 162—174, 175—188, 189—195 Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР и соответствующих статей уголовных процессуальных кодексов других республик. Однако из ведения органов дознания из'яты некоторые мероприятия, отнесенные лишь к ком-

[1]) См., например, германский Strafprocessordnung 1877 г., где проводится, как и в русском дореволюционном Уставе уголовного судопроизводства, грань между дознанием и предварительным следствием. Такая же грань проводится между ними и во французском Code d'instr. crimin.

петенции следственных органов (определение психического состояния обвиняемого, принятие мер к обеспечению гражданского иска, отстранение обвиняемого от должности). Новшеством советского права является подчинение органов дознания непосредственному руководству со стороны следователей, приобретающих, таким образом, характер и значение помощников прокурора.

Это значение их усиливается тем более, что органы дознания обязаны о всех случаях личного задержания сообщать не прокуратуре, а следователю своего района (ст. 104 УПК РСФСР; ср. ст. 11 Основ).

Прекращение ряда дел и предание в определенных случаях суду также осуществляется органами дознания через следователей. На следователей же (по новой редакции УПК РСФСР 1924 г.) был возложен и надзор за следственно-розыскной деятельностью органов дознания.

Статью Уголовного Процессуального Кодекса, содержащую это нововведение, некоторые процессуалисты справедливо называют «основной и наиболее характерной» среди новелл уголовно-процессуального законодательства РСФСР (см., например, монографию проф. Полянского, «Новая редакция Уголовного Процессуального Кодекса», изд. «Право и Жизнь»).

Характеризуя значение этой новеллы, проф. Полянский, между прочим, говорит: «Предварительное следствие окончательно, можно сказать, in expressis verbis подчинено заданиям уголовного розыска и в этом смысле как самостоятельная стадия производства упразднено».

В этом замечании справедливо, во всяком случае, одно — лишение предварительного следствия той своеобразной «юстиционной благодати», которая, по мнению многих буржуазных юристов, якобы присуща этому виду уголовного розыска...

§ 5. Кассационно-ревизионное начало и защита интересов трудящихся. Советский уголовный процесс не знает института апелляционного обжалования. Но и известное ему кассационное обжалование отличается большим своеобразием, исключающим возможность говорить о нем как о кассационном производстве в обычном значении этого понятия.

Правильнее всего было бы характеризовать вторую инстанцию в советском процессе как ревизионно-кассационную. Именно так характеризуют ее «Основы уголовного судопроизводства», говоря в ст. 25 следующее: «Все дела рассматриваются по существу в одной инстанции. Апелляция не допускается. Приговоры проверяются высшими судебными инстанциями по жалобам и протестам лишь в кассационно-ревизионном порядке или в порядке высшего судебного надзора».

Сущность кассационно-ревизионного метода проверки судебных приговоров заключается, главнейшим образом, в праве суда не считаться с кассационными мотивами и поводами, но, выходя за их пределы, подвергать все производство ревизионному обсле-

дованию. Ревизионный порядок проверки не следует, однако, смешивать с апелляционным порядком, против чего предостерегает ст. 26 Основ, воспрещающая кассационным судам входить в обсуждение существа фактического материала, с которым имел дело суд, разрешавший в качестве первой инстанции данное дело.

Кассационно-ревизионный порядок поверки судебных приговоров оправдывается не только соображениями уголовно-процессуальной политики и техники, но и соображениями защиты интересов широких трудящихся масс, не искушенных в тонкостях юридического крючкотворства и часто в силу своей неподготовленности не умеющих представить суду доказательств нарушений, допущенных судом первой инстанции.

При связанности кассационных судов поводами, указанными в кассационной жалобе, интересы широких трудящихся масс, не имеющих возможности пользоваться услугами адвокатов и недостаточно подготовленных к самостоятельному ведению на суде своих дел, неизбежно должны страдать в высшей степени. Раскрепощение кассационного суда от власти кассационных поводов решительно меняет дело. Советский суд сам в силу своего официального призвания имеет полную возможность обсудить все нарушения, а не только указанные сторонами, и внести в судебный приговор те поправки, которые окажутся необходимыми, чтобы приговор мог получить силу решения, обоснованного и соответствующего действительным отношениям.

Ревизионное право судов очень широко: постановлением Верховного суда РСФСР (от 7 июля 1924 г.) раз'яснено, что кассационные отделения губсудов при рассмотрении дел в порядке ст. 412 Уголовного Процессуального Кодекса вправе отменить приговор не только в отношении тех обвиняемых, которые принесли жалобу, но и в отношении тех, которые жалобы не принесли.

В ряду оснований, влекущих за собой отмену приговора в кассационном порядке, советское право называет недостаточность и неправильность проведенного следствия и явную несправедливость приговора.

Эти основания совершенно лишены формального характера и выходят за пределы «сухого формализма чистой кассации», что вообще так отличает советский суд в целом и уголовный в частности.

Грань, отделяющая рассмотрение дела по существу от рассмотрения в порядке кассационно-ревизионном, лежит в том, что эта последняя проверка отнюдь не касается существа обстоятельств, с которыми имел дело суд первой инстанции, — это остается целиком в его компетенции. Эта проверка направлена на установление лишь того обстоятельства, что все эти факты были своевременны в поле зрения суда, разбиравшего дело по существу, и были им так или иначе оценены.

§ 6. Права обвиняемого в советском процессе. Чрезвычайно интересным вопросом уголовного судопроизводства является вопрос

о правах обвиняемого. Правовое положение в процессе обвиняемого — лучшая и самая красноречивая характеристика самого процесса.

Вот почему удары, направляемые против той или иной судебной системы, направляются нередко по линии правового положения обвиняемого. По этой линии направил свой удар и белогвардейский сборник «Право Советской России», заявивший, что «УПК является детищем эпохи организованного бесправия».

Мы сейчас увидим, что это утверждение лишено всякого основания и представляет собой плод досужей эмигрантской фантазии.

Мы сейчас увидим, что права обвиняемого, а также и подозреваемого в советском процессе весьма широки и защищены в достаточной мере.

Основное право обвиняемого, это — право на об'ективный подход органов следствия и суда к исследованию обстоятельств дела, по которому обвиняемый привлечен к уголовной ответственности. Это право в советском процессе полностью защищено возможностью для обвиняемого обжалования незаконных действий следователя и суда (ст. ст. 212—220 УПК РСФСР; см. также ст. 14 «Основ судоустройства СССР»).

Второе право обвиняемого, это — право знать предмет и содержание пред'явленного к нему обвинения. Уголовные процессуальные кодексы РСФСР, УССР и других союзных республик содержат на этот счет прямые указания закона, обязывающего следственные органы указывать в своих постановлениях о привлечении в качестве обвиняемых основания такого привлечения, с одной стороны, и пред'являть в течение 48 часов мотивированные постановления на сей предмет — с другой стороны (ст. 128 УПК РСФСР).

Третье право, это — право представления доказательств по делу. Осуществляя это свое право, обвиняемый может, по правилам советского уголовного процесса, требовать от следственных органов производства всяких следственных действий, не исключая и производства экспертизы, при чем в этом последнем случае обвиняемому предоставлено право предлагать экспертам те или иные вопросы по собственному усмотрению. К моменту окончания предварительного следствия обвиняемый получает новое и чрезвычайно существенное право — право ознакомления со всем производством и указания обстоятельств, требующих, по его мнению, дополнительного расследования (ст. ст. 207, 208 УПК РСФСР, ст. 211 УПК УССР).

На предварительном следствии права обвиняемого защищаются раньше всего ст. 112 Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР (ст. 114 УПК УССР), согласно которой следователь не вправе отказывать обвиняемому в допросе свидетелей и экспертов и в собирании других доказательств, если обстоятельства, об установлении которых ходатайствует обвиняемый, могут иметь значение для дела.

Если принять во внимание, что, согласно ст. 113 Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР (ст. 114 Уголовного Процессуального Кодекса УССР) и ст. ст. 30—32 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, для определения меры ответственности обвиняемого, а следовательно, и для всего дела, могут иметь значение весьма разнообразные обстоятельства, то широта прав, предоставляемых обвиняемому, будет очевидна сама собой. Отказывая обвиняемому в ходатайстве подобного рода, следователь обязан свой отказ мотивировать (ст. 114 УПК РСФСР, ст. 116 УПК УССР), что также является одной из гарантий прав обвиняемого.

При пред'явлении обвинения права обвиняемого защищаются рядом статей Уголовного Процессуального Кодекса (ст. ст. 128, 129, 131, 134, 136 и др. УПК РСФСР; ст. 131 и сл. УПК УССР), из которых особенное значение принадлежит ст. 136, воспрещающей следователю домогаться сознания обвиняемого или даже показания путем насилия, угроз и других подобных мер.

Ст. 139 Уголовного Процессуального Кодекса РСФСР (ст. 142 УПК УССР) обязывает следователя дать обвиняемому, в случае его о том просьбы, возможность представить собственноручно написанное показание. Допрос должен быть записан, по возможности, дословно (ст. 138 УПК РСФСР, ст. 141 УПК УССР).

Меры пресечения принимаются в строго обозначенном в законе порядке (ст. ст. 143—161) [1]), при чем заключение под стражу может быть назначено лишь в ограниченных и специально указанных в законе случаях (ст. 158). В борьбе за наибольшую революционную целесообразность в применении этой меры пресечения НКЮ специальными циркулярами (№ 7/I, № 20—1924 г. и № 48/II—1925 г.) предложил особенно строго держаться требований закона, особенно осторожно и вдумчиво относясь к избранию в качестве меры пресечения заключения под стражу.

Уголовно-Процессуальные Кодексы предоставляют обвиняемому право указать экспертов, прося об их вызове, право пред'явления экспертам вопросов, право требования повторной экспертизы. Они предоставляют обвиняемому право отвода следователя, при чем вопрос об отводе разрешается в 3-дневный срок прокурорской властью.

После состоявшегося утверждения судом обвинительного заключения обвиняемый получает возможность избрать себе защитника или просить о его назначении судом (ст. 243; ст. 18 Основ), просить суд о дополнении списка свидетелей и экспертов, вызываемых в суд (ст. 246) и об истребовании всякого рода других доказательств в свою пользу (ib.).

Особый и чрезвычайно большой интерес представляет собой вопрос о праве обвиняемого в стадии предварительного следствия на защиту. Советский уголовный процесс такого права обвиняе-

[1]) Статьи по УПК РСФСР, как наиболее типичные.

мому не предоставляет. Об'яснение этого надо искать не только в характере советского процесса, построенного на совершенно иных началах, чем начало состязательности, но еще и в том совершенно своеобразном и исключительном положении, в котором находятся советские судебно-следственные органы как органы революционной власти пролетариата. В самом деле, рассматривая условия, в которых находится страна советов, и решая вопрос о допущении к участию в предварительном следствии защиты с точки зрения практических задач и интересов советского суда, надлежит признать, что такое допущение было бы нецелесообразно и вредно.

Оно могло бы создать значительные затруднения в работе следственных органов; повлечь за собой, если можно так выразиться, «разоружение» следственно-розыскного аппарата, и без того недостаточно вооруженного в технико-криминалистическом смысле. Недаром же, даже те страны, где участие защиты в предварительном следствии имеет за собой большой исторический стаж, ограничивают действие этого принципа известными условиями.

Так, германский Strafprozessordnung 1924 г. (§ 147) допускает защиту к определенным следственным действиям и к ознакомлению с материалами предварительного следствия лишь в том случае, когда это не связано с каким-либо ущербом для целей следственного производства.

§ 7. Заключение. Вот в самых общих чертах ответ на вопрос об основных началах советского уголовно-процессуального права. Нет спора, наши уголовно-процессуальные формы далеки еще от совершенства.

Ряд недостатков, от которых наше уголовно-процессуальное право не успело еще освободиться, является в известной степени пережитком еще неликвидированного прошлого. Эта ликвидация не происходит по мановению волшебной палочки. Она совершается в процессе долгой и упорной работы формирования нового правосознания, путем сложного процесса нового правообразования. В «Критике Готской программы» Маркс указывал, что коммунистическое общество выходит из капиталистического, неся на себе «во всех отношениях — экономическом, моральном и умственном — резкий отпечаток отличительных свойств старого общества...».

Вполне естественно, что этот «отпечаток отличительных свойств старого общества» лежит еще в известной мере и на нашем законодательстве. По мере удаления нашего от «старого общества» мы удаляемся и от недостатков и отрицательных черт полученного нами исторического наследия в праве вообще и в уголовно-процессуальном праве, в частности. В борьбе за освобождение от этих недостатков и за успехи в дальнейшем мы имеем не только врагов, но и друзей — весь трудящийся люд всего мира...

Библиотека
Института Ленина
[illegible]

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — ЛЕНИНГРАД

Проф. М. М. ИСАЕВ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ УГОЛОВНОГО ПРАВА РСФСР

(„Проблемы советского права", под общей ред. проф. Д. А. Магеровского.)

Стр. 199. Ц. 1 р. 60 к.

ОСНОВЫ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Стр. 196. Ц. 2 р.

А. А. ПИОНТКОВСКИЙ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО РСФСР

Часть общая

(Институт советского права.)
(Печ. 2 изд.)

Стр. 237. Ц. 2 р. 50 к.

Д. Б. РУБИНШТЕЙН

УГОЛОВНЫЙ СУД РСФСР

Система и производство

(Институт советского права.)

Стр. 200. Ц. 2 р.

Проф. А. Н. ТРАЙНИН

УГОЛОВНОЕ ПРАВО РСФСР

Часть особенная

Преступления против государства и социального порядка.

(„Проблемы советского права", под общ. ред. проф. Д. А. Магеровского.)

Стр. XVI+256. Ц. 2 р. 40 к.

С. И. РАЕВИЧ

ОЧЕРК ИСТОРИИ БУРЖУАЗНОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА СО ВРЕМЕНИ ИМПЕРИАЛИСТИЧЕСКОЙ ВОЙНЫ

Стр. 151. Ц. 1 р. 20 к.

ОПТОВЫЕ ЗАКАЗЫ НАПРАВЛЯТЬ

В ТОРГОВЫЙ СЕКТОР ГОСИЗДАТА РСФСР, Москва, Ильинка, Богоявленский пер., 4, тел. 1-91-49, 3-71-37, 5-04-56,
ЛЕНИНГРАД, „ДОМ КНИГИ", Просп. 25 Октября, 28, тел. 5-34-18,
И ВО ВСЕ ОТДЕЛЕНИЯ И МАГАЗИНЫ ГОСИЗДАТА РСФСР.

★

МОСКВА, 9, ГОСИЗДАТ, „КНИГА — ПОЧТОЙ",
или
ЛЕНИНГРАД, ГОСИЗДАТ, „КНИГА — ПОЧТОЙ"
а в пределах УССР — ХАРЬКОВ, Госиздат РСФСР,
„КНИГА — ПОЧТОЙ"

высылают немедленно по получении заказа

КНИГИ ВСЕХ ИЗДАТЕЛЬСТВ, имеющиеся на книжном рынке

Книги высылаются почтовыми посылками или бандеролью наложенным платежом. При высылке вперед всей стоимости заказа (до 1 руб. можно почтовыми марками) **пересылка бесплатно.**

Исполнение заказов быстрое и аккуратное.

Каталоги, проспекты и бюллетени высылаются по требованию **бесплатно.**

13059

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — ЛЕНИНГРАД

ПРОДОЛЖАЕТСЯ ПОДПИСКА НА 1927 ГОД
НА ЖУРНАЛ

СОВЕТСКОЕ ПРАВО

ЖУРНАЛ ИНСТИТУТА СОВЕТСКОГО ПРАВА

(основан в 1922 году).

В ГОД ВЫХОДИТ 6 НОМЕРОВ.

Под редакцией: И. С. Войтинского, Ф. И. Вольфсона, Д. А. Магеровского, Е. Б. Пашуканиса, С. М. Прушицкого и А. Я. Эстрина.

СОВЕТСКОЕ ПРАВО ставит себе целью быть проводником марксистско-ленинской научной мысли в области права и содействовать практике советского социалистического строительства.

СОВЕТСКОЕ ПРАВО включает в свою программу: 1) Научное освещение проблем советского правового строительства. 2) Изучение и обобщение опыта работы суда, прокуратуры и др. органов советской власти. 3) Удовлетворение запросов, возникающих у работников советского права, в связи с их участием в социалистическом строительстве и в борьбе за укрепление начал революционной законности. 4) Критическое освещение современного буржуазного права.

ОТДЕЛЫ ЖУРНАЛА:

1. Общие вопросы теории права и советского правового строительства. 2. Государственное и административное право. 3. Хозяйственное право. 4. Трудовое право. 5. Земельное право, 6, Финансовое право. 7. Уголовное право. 8. Судебное право. 9. Международное право. 10. Правовая жизнь и правовое строительство Союза ССР и отдельных союзных республик. 11. Правовая жизнь и правовое строительство иностранных государств. 12. Судебная практика. 13. Хроника. 14. Жизнь научных учреждений и юридических обществ. 15. Критика и библиография.

ПОДПИСНАЯ ЦЕНА: на год — 7 руб. 50 к., на полгода — 4 руб.

Цена отдельного номера — 1 руб. 60 к.

АДРЕС РЕДАКЦИИ: Москва, Волхонка, 18, тел. 5-46-36 и 2-30-33.

ПОДПИСКА ПРИНИМАЕТСЯ:

Главной конторой подписных и периодических изданий Госиздата: Москва, Воздвиженка, 10, тел. 4-87-19 и 5-88-91, Ленинград, Проспект 25 Октября, 28, тел. 548-05, в магазинах, отделениях и у уполномоченных Госиздата, снабженных соответствующими удостоверениями.